

R. UNIVERSITÀ DI TORINO

ISTITUTO DI ESERCITAZIONI

NELLE

SCIENZE GIURIDICO-POLITICHE

MEMORIE PUBBLICATE A SPESE DELL'ISTITUTO

Memoria VII.

R. Università di Torino

ISTITUTO DI ESERCITAZIONI

ANNO

SCIENZE GIURIDICO-POLITICHE

MEMORIE PRESENTATE A SPESA DELL'ISTITUTO

Memoria VII.

R. Università di Torino

ISTITUTO DI ESERCITAZIONI NELLE SCIENZE GIURIDICO-POLITICHE

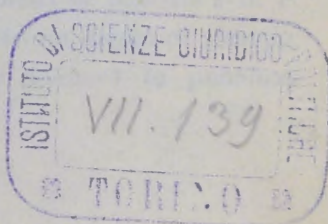
STATO

BENEFICENZA E PREVIDENZA PUBBLICA

CONSIDERAZIONI

DELL' AVVOCATO

GUIDO CAPITANI



TORINO

TIPOGRAFIA G. DEROSI

Via Rossini, N. 12 bis

1888

R. Università di Torino

ISTITUTO DI ESERCITAZIONI

ANNO

SCIENZE GIURIDICO-POLITICHE

MEMORIE PRESENTATE A SPESA DELL'ISTITUTO

Memoria VII.

R. Università di Torino

ISTITUTO DI ESERCITAZIONI NELLE SCIENZE GIURIDICO-POLITICHE

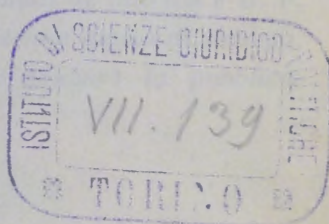
STATO

BENEFICENZA E PREVIDENZA PUBBLICA

CONSIDERAZIONI

DELL'AVVOCATO

GUIDO CAPITANI



TORINO

TIPOGRAFIA G. DEROSI

Via Rossini, N. 12 bis

1888

R. Università di Torino

ISTITUTO DI ESERCITAZIONI NELLE SCIENZE GIURIDICO-POLITICHE

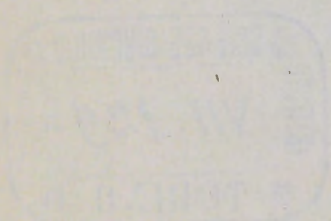
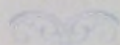
STATO

BENEFICENZA E PREVIDENZA PUBBLICA

CONSIDERAZIONI

DEL AVVOCATO

GIULIO CAPITANI



TORINO

LIBRERIA DI MONTE

Via Roma, N. 12

1888

INDICE

Determinare se e quale azione spetti allo Stato in tema di beneficenza e previdenza pubblica, tale l'obbietto di queste Considerazioni, inteso lo Stato in generale, senza distinguere nei vari argomenti il compito rispettivo delle minori consociazioni in esso comprese, e prescindendo dalla rassegna storica e dalla disamina legislativa.

All'importanza dell'argomento, più che al valore intrinseco, attribuisco l'onore di veder pubblicato il mio lavoro fra le memorie dell'Istituto di Esercitazioni nelle scienze giuridico-politiche.

Intanto non posso a meno di porgere sentiti ringraziamenti alla Commissione Giudicatrice, composta dei Signori Professori Garelli della Morea, Cognetti de Martiis e G. P. Chironi, che con voto benevolo lo ritenne degno di stampa, e al Consiglio dei Professori che ne deliberò la pubblicazione a spese dell'Istituto.

Torino, giugno 1888.

GUIDO CAPITANI.

Intervistare e quale azione spedita allo Stato in base
di beneficenza e provvidenza pubblica. Tale l'obiettivo di
questi Comitati, inteso lo Stato in generale, senza
distinzione nei vari organismi il compito rispettivo delle
diverse commissioni in esso comprese, e precisando dalla
risposta che si è dalla discrasia legislativa.

All'importanza dell'argomento, più che al valore in-
teriore, attribuisce l'onore di veder pubblicato il suo
lavoro per la memoria dell'istituto di Ricerche e nella
stampa scientifica.

Intanto non sono a meno di porre venti righe
sotto alla Commissione Ricerche, composta dal Signor
Professor Ga. de' Medici, Cognelli de' Medici e G. P.
Cassini, che con tale lavoro in alcune decine di stampa,
e nel frattempo del Professor che ne debba la pubblica-
zione a spese dell'istituto.

Firenze, 1898

GUIDO CAPITANI

INDICE

INTRODUZIONE.

Limite dell'azione dello Stato in generale	Pag. 9
--	--------

PARTE PRIMA.

STATO E BENEFICENZA PUBBLICA.

Titolo dell'azione dello Stato	Pag. 31
Modo dell'azione dello Stato	» 44
Carità legale	» 45
Sistema generale.	» 56
Azione diretta in casi eccezionali	» 58
Questione sul mantenimento degli esposti	» 63
Azione indiretta	» 90
Costituzione delle fondazioni	» 92
Riforma delle Opere Pie	» 105

PARTE SECONDA.

STATO E PREVIDENZA PUBBLICA.

Titolo e modo dell'azione dello Stato	Pag. 122
Soccorsi per malattie	» 125
Previdenza per la vecchiaia	» 128
Infortunii del lavoro	» 160
Assicurazione sulla vita	» 167

INDICE

INTRODUZIONE

Lauree dell'anno dello Stato di Roma 1907 3

PRIMA PARTE

STATO E PROVINCIA ROMANA

1907	Lauree dell'anno dello Stato
1906	Lauree dell'anno dello Stato
1905	Lauree dell'anno dello Stato
1904	Lauree dell'anno dello Stato
1903	Lauree dell'anno dello Stato
1902	Lauree dell'anno dello Stato
1901	Lauree dell'anno dello Stato
1900	Lauree dell'anno dello Stato
1899	Lauree dell'anno dello Stato
1898	Lauree dell'anno dello Stato
1897	Lauree dell'anno dello Stato

SECONDA PARTE

STATO E PROVINCIA ROMANA

1907	Lauree dell'anno dello Stato
1906	Lauree dell'anno dello Stato
1905	Lauree dell'anno dello Stato
1904	Lauree dell'anno dello Stato
1903	Lauree dell'anno dello Stato
1902	Lauree dell'anno dello Stato
1901	Lauree dell'anno dello Stato
1900	Lauree dell'anno dello Stato
1899	Lauree dell'anno dello Stato
1898	Lauree dell'anno dello Stato
1897	Lauree dell'anno dello Stato

INTRODUZIONE

Limite dell'azione dello Stato in generale.

1. Un tempo oggetto precipuo dei pubblicisti, dei pensatori e degli uomini di Stato era sostanzialmente lo studio dei diversi modi di costituzione della sovranità e dei diversi effetti di questi modi, non occupandosi di proposito della cerchia di azione dello Stato. Oggi invece tale ricerca costituisce il problema essenziale e principale; e pur prescindendo vuoi dall'indifferentismo politico, che allo Stato vorrebbe contendere la sua legittima azione, vuoi dagli eccessi di chi, tutto chiedendo allo Stato, tenderebbe a renderlo onnipotente e onnipresente, non si può negare che ben sovente oggidì accade di sentire invocarne l'azione ora per togliere un male esistente, ora per conseguire un bene che manca.

Escludere o ammettere la legittimità, la convenienza e più ancora la necessità dell'azione dello Stato nel campo economico e sociale dipende da considerazioni e da principii generali, che si impongono e si riflettono in ciascuna delle questioni particolari determinandone la soluzione. Non si può conoscere l'azione, ossia il modo di operare di una forza, se prima non

si conosce l'intima energia della forza stessa, l'intima natura del soggetto operante. Quindi la necessità di premettere alcuni principii generali e fondamentali sul concetto dello Stato e sui limiti razionali della sua azione; il che costituisce appunto lo scopo e l'obbietto di questa Introduzione.

2. Prescindendo dall'esame critico delle varie opinioni circa l'origine e il fondamento razionale dello Stato, basta ritenere, ciò che del resto è ormai incontestato, che cioè tale origine e fondamento non si possono riscontrare fuorchè nella natura dell'uomo, circondato da continui e urgenti bisogni, e nella sua intelligenza, mossa da questi bisogni e consapevole del mezzo per provvedervi.

La necessità di una mente sovrana, di un potere moderatore, di un centro sociale superiore agli interessi dei singoli, che tutti trattenga nei giusti confini rendendo possibile la coesistenza della libertà di ciascuno con quella di tutti e coordinando nel tempo stesso le forze individuali al conseguimento dello scopo comune, tale la genesi dello Stato.

Esso non è dunque fine e termine a sè, ma via e mezzo alla società umana a raggiungere il suo fine, che consiste nel soddisfacimento dei bisogni dell'uomo come individuo e come ente sociale e nello sviluppo graduale e continuo di esso.

Ne consegue che in tutto il movimento sociale ed umano due termini si trovano costantemente di fronte, l'individuo e lo Stato; i quali cercando ora di assorbirsi, ora di contrapporsi l'uno all'altro, ora di intrecciarsi nella propria azione sussidiandosi a vicenda, in sostanza finiscono per procedere parallelamente e compenetrarsi quasi fra loro; sicchè si può dire col Trendelenburg che « lo Stato si organizza negli individui, e questi si afforzano nello Stato ».

Intanto in tutti i tempi costantemente si impose arduo e gravissimo il problema dei loro rapporti razionali e dei limiti

dell'azione dello Stato; problema che costituisce tuttora il *caput et fundamentum* delle scienze sociali, politiche ed economiche.

3. Senza addivenire, conformemente ai limiti imposti a queste considerazioni, ad un esame storico e critico delle varie dottrine economiche, politiche e filosofiche, che furono escogitate in proposito nel mondo antico, greco e romano, nel Medio Evo e nel periodo del Rinascimento, basterà notare come le medesime rispondano alle speciali condizioni politiche e sociali delle varie epoche e ai diversi concetti dello Stato.

Nel secolo XVIII in Francia, di fronte alla reazione spiccata e vivace contro la protezione religiosa e politica e le abusive intromissioni dell'autorità, contrapposti nel campo politico ai poteri pubblici i diritti innati e le libertà individuali, nell'economico e sociale all'azione dello Stato il così detto diritto naturale, costituito da leggi immutabili, derivanti dall'ordine stesso di natura e che governano tutto il mondo, sorge la scuola dei Fisiocrati, il cui capo, il Quesnay, parte dal concetto di un ordine naturale, secondo cui lo Stato deve lasciar fare e lasciar passare, provvedendo unicamente alla libera azione delle leggi naturali, assistendo così impassibile allo svolgimento spontaneo dell'umanità e della natura, lungi da qualsiasi intervento nel medesimo.

Sulla fine del secolo Adamo Smith, ponendo a fondamento del suo sistema il principio della naturale libertà e della costante armonia del pubblico col privato interesse secondo i concetti e le idee dominanti a quei tempi, attribuisce allo Stato l'ufficio di proteggere dalle violenze esterne, di amministrare la giustizia e mantenere la sicurezza interna, e infine « di erigere e mantenere certe opere pubbliche, certe istituzioni, che un individuo o un piccolo numero di individui non avrebbero interesse e tornaconto a creare e mantenere, poichè il profitto non potrebbe mai rimborsare la spesa ». Per tal modo

tempera alquanto l'individualismo prevalente nelle sue dottrine; ma col difetto di non determinare con sufficiente precisione la competenza dello Stato, facendola dipendere dall'azione e dall'interesse dei privati e introducendo nella medesima l'elemento pecuniario, che deve essere affatto estraneo. Bisogna però aver riguardo ai tempi, nei quali scrisse, e allo scopo pratico, che si propose; ad ogni modo è incontestabile il suo merito di aver saputo estendere le funzioni dello Stato oltre le essenziali della giustizia, difesa e libertà.

4. Dopo Adamo Smith si manifestano due correnti, specie in Germania. Da un lato i suoi seguaci ed i suoi commentatori accettano in gran parte le sue dottrine, le correggono, le organizzano in un sistema scientifico (Say, Rau, Lotz, Soden, Loeder, Thünen, Hermann), e danno origine alla scuola di Manchester, detta anche *liberale*, perchè intesa a far sciogliere i vincoli, che inceppavano l'industria ed il commercio (1), e più tardi *ideale o astratta*: suo principio fondamentale è quello del « *laissez faire, laissez passer* » e risponde alla reazione e al socialismo colla piena fiducia nella libera azione e nella responsabilità dell'individuo, che ritiene unico rimedio ai mali sociali.

Dall'altro si iniziò a criticare le teorie dello Smith, a impugnarle dal loro fondamento dimostrandolo fallace. Al punto di vista e allo scopo generale dello Smith si oppose e si sostituì il punto di vista e lo scopo nazionale (Muller, List), donde la scuola protezionista (Hildebrand, Knies); Röscher contesta l'indole assoluta della teoria Smithiana, ritiene doversi tener conto dell'osservazione dei fatti e delle varie condizioni speciali di tempo e di luogo (dove la scuola storica), Quindi la

(1) Il principio del « *laissez faire, laissez passer* » in origine intendeva appunto a proclamare la libertà del lavoro e dell'industria.

nuova scuola degli Economisti riformatori, i quali valendosi della critica e della storia e coordinando i risultati dell'Economia Politica con quelli delle altre scienze sociali, trovano un rimedio ai mali sociali in un equo temperamento della libertà individuale coll'autorità sociale. Per essi lo Stato non è l'antagonista dell'individuo nè la pura somma degli individui, ma l'azione collettiva, che compie, rafforza e integra le forze individuali e collettive per la conservazione e il perfezionamento di tutti e del tutto sociale (Schmöller, Schönberg, Scheel, Held, Stein, Wagner, Schäffle). Fu detta scuola *realista*; dai suoi avversari socialismo di Stato o della cattedra, poichè annovera fra i suoi seguaci quasi tutti i professori delle Università Germaniche. In sostanza non è che lo sviluppo della scuola storica, poichè ha ricevuto la spinta da certi fatti, che prima non sarebbe stato possibile osservare: tiene un posto di mezzo tra la scuola di Manchester e l'individualismo da una parte e il socialismo propriamente detto dall'altra; e riguardo alla questione sociale risponde appunto al partito riformatore, che è partito medio tra il reazionario o conservatore, e il socialista.

5. Punto fondamentale di controversia, nel quale divergono i vari sistemi, è la determinazione se lo Stato debba estendere la sua azione e il suo intervento oltre alle funzioni essenziali della giustizia, difesa e libertà; in quali altri casi, in qual tempo, in qual modo, con quali confini tale azione possa ammettersi.

I vari sistemi, prendendo le mosse da diversi concetti e da punti di vista disparati, cercano di spiegare diversamente, mediante il principio al quale si ispirano, tutto il mondo giuridico e sociale, definendo in vario modo i rapporti fra individuo e Stato e le funzioni di quest'ultimo.

6. L'individualismo, prendendo le mosse dall'individuo e

dal sentimento di simpatia e di solidarietà, che lega gli uomini fra loro, riesce alla preponderanza della libertà e dell'elemento individuale; quindi lo Stato non esiste che per la libertà, è la condizione della coesistenza delle varie libertà: il suo potere deve restringersi sempre più, limitarsi alla tutela del diritto e alla difesa, rimanendo del resto estraneo al movimento sociale.

Così lo Stuart Mill, nell'opuscolo sulla *Libertà*, attribuisce allo Stato una funzione di semplice protezione e difesa, intesa a garantire la sicurezza e le proprietà dei cittadini e ad assicurare loro la maggior libertà possibile. Però fra gli economisti e pubblicisti inglesi è uno di quelli meno favorevoli alla teoria del *lasciar fare* e del *lasciar passare*, e temperando opportunamente il proprio principio fondamentale non dubita di accordare allo Stato una certa iniziativa.

Più rigido Herbert Spencer (1) considera lo Stato sociale come « la risultante di tutte le ambizioni, di tutti gli interessi personali; dei sentimenti di paura, di dispetto, di indignazione, quali esistono presso i cittadini in un'epoca determinata o che esistevano presso i loro antenati in un'epoca anteriore »; ritiene il Governo, che rappresenta lo Stato, un male necessario, « una funzione correlativa all'immoralità sociale », la cui coazione sugli individui dipende dalle loro tendenze egoistiche ed antisociali, e deve cessare colla progressiva evoluzione del senso sociale e morale. Quindi il Governo non deve prendere alcuna iniziativa, nè pretendere di porre rimedio ai mali sociali, che devono invece lasciarsi alla *vis naturae medicatrix*. I bisogni sociali troveranno da sè i mezzi di soddisfacimento: tutti gli altri sono illusori. Lo Stato deve dunque specializzare sempre più il suo ufficio, restringersi alla funzione sua

(1) Nella *Social statistics* e specialmente nell'*Essais de politique*.

propria, che è di guarentire la sicurezza interna ed esterna, opponendosi colla coazione alle tendenze egoistiche e antisociali degli individui.

Questi principii, applicati alla soluzione della questione sociale, diedero origine al partito reazionario o conservatore, che tenta di ricondurre al passato, alle limitazioni della libera concorrenza e alle corporazioni di arti e mestieri (Vagener, Huber, Rodbertus, Meyer). Così pure lo Schultze-Delitzsch trova nella capacità individuale il fattore principale del miglioramento delle classi operaie, esclusa qualsiasi ingerenza dello Stato.

7. Il socialismo invece prende le mosse dal concetto astratto di Stato, sacrifica tutto al medesimo, e, anzichè lasciare a sè gli individui e gli interessi particolari, tutto attribuisce all'azione dell'autorità, all'onnipotenza dello Stato, che ha un ideale da conseguire, e tutto spera dall'attuazione, pratica di un'ideale organizzazione sociale. Tutto si dà allo Stato a patto che a tutto provveda; quindi esso deve intervenire in ogni manifestazione della vita sociale, dandone l'indirizzo e operandone tutto il moto, conformemente al concetto di Hegel, secondo cui lo Stato è « come la ragione permanente e la personificazione vivente dello spirito assoluto ». Donde i sistemi di Saint-Simon, di Fourier, di Blanc in Francia; di Marx e Lassalle in Germania, che tendono a mutare con una rivoluzione sociale l'attuale ordinamento economico, e nella soluzione della questione sociale tutto attendono dall'onnipotenza dello Stato.

8. Da una parte adunque si tende a spezzare i vincoli più tutelari e benefici del civile consorzio, ad annullare quasi lo Stato, a ridurlo nella condizione dei *roi faineants*, considerandolo come un male necessario; dall'altra si vuole lo Stato onnipotente e onnipresente, con un'azione sempre più estesa, avente per fine la felicità generale.

Ma il troppo e il troppo poco sono entrambi dannosi; i due sistemi peccano uno per eccesso, l'altro per difetto, e si fondano sul medesimo errore di credere gli uomini eguali fra loro e di considerarli diversamente da quello che sono in realtà.

I socialisti suppongono che l'indirizzo dell'uomo al suo fine sia effetto non della spontanea azione dell'individuo, ma dell'armonia e dell'autorità sociale. Essi tolgono ogni privata iniziativa, riconoscono nello Stato non già il mezzo, l'ambiente in cui gli uomini spiegano la loro attività, ma invece lo considerano come l'espressione di un'eterna volontà provvidenziale.

Neppure si può ammettere una soverchia restrizione del compito dello Stato, e quindi una sconfinata fiducia nell'iniziativa e nella potenza individuale. Tali concetti partono dal falso supposto che l'individuo trovi in sè stesso tutto il necessario indirizzo al proprio fine; che inoltre, abbandonato a sè, sia per istinto di natura nelle migliori condizioni possibili per fare il bene e obbedire alla ragione e alla giustizia. La verità invece è che l'uomo, abbandonato a sè, si lascia guidare dall'utile proprio, cui tutto sacrifica, sicchè nel conflitto dei vari interessi il più forte opprimerebbe il più debole, se non intervenisse una potenza superiore.

9. Nè vale dire che lo Stato ha adempiuto al suo compito quando ha provveduto alla giustizia, alla difesa e alla libertà. Se si ammettono queste come funzioni essenziali dello Stato, non si può a meno di ammetterne anche altre accessorie, strettamente congiunte, dipendenti anzi dalle prime. Dicendo infatti che lo Stato deve provvedere alla difesa, e quindi alla pubblica sicurezza, siccome non bastano ad ottenerla i mezzi repressivi, — che, succedendo alla violazione del diritto, non possono applicarsi a tutti quei casi, e sono molti, in cui il turbamento della sicurezza non proviene dalla vio-

lazione della legge, ma dall'ignoranza, dall'imprudenza o dal caso, donde la necessità di prevenire per quanto è possibile le cause prevedibili dei turbamenti sociali o almeno di circoscriverne gli effetti, — si ammettono implicitamente molte altre funzioni, si reclamano dallo Stato mezzi preventivi, che non possono a meno di estendere i confini della sua azione: donde contraddizione col principio fondamentale posto come limite generale ed assoluto della competenza dello Stato.

Tant'è che lo stesso A. Smith ammette l'obbligo dello Stato di erigere e mantenere certe istituzioni di pubblica utilità che esorbitano dal privato interesse; lo stesso Say ammette bisogni collettivi della società e spese pubbliche per sopprimerli; Stuard Mill accorda allo Stato una certa iniziativa, e chiude il suo libro sulla *Libertà* con queste parole: « Un governo non può mai avere tanto che basti di quella attività, che non impedisce, ma stimola ed aiuta l'iniziativa privata e gli sforzi individuali ». Spencer, il quale restringe le funzioni del Governo a misura che si evolve negli individui il senso sociale e morale, e pare persino sperare in un'epoca, in cui per la efficacia del medesimo qualsiasi funzione del Governo possa esser soppressa, perchè sarebbe superflua; mentre da un lato ritiene erroneamente domini nell'uomo il solo sentimento dell'egoismo, dall'altro prescinde affatto dalla sua natura subbiettiva nel sostituire in modo assoluto la solidarietà e il senso sociale all'egoismo e al sentimento individuale, e troppo si affida nell'educazione e nel progresso sociale, i quali se possono modificare la natura umana, plasmare in essa un certo spirito di solidarietà, non verranno però a togliere del tutto quelle differenze naturali, in forza delle quali il più forte sarà sempre superiore al più debole.

10. Lo stesso deve dirsi in rapporto alla questione sociale. Dire che basta la potenza e l'iniziativa individuale, esclusa

qualunque ingerenza dello Stato, è presupporre una perfetta eguaglianza fra gli uomini, un sentimento di comune simpatia ed affetto, uno spirito di solidarietà. Non basta fidarsi esclusivamente nell'aiuto di sè stesso: occorre prima d'ogni cosa esaminare se in concreto l'individuo possa aiutarsi da solo in tutto ciò di cui abbisogna.

Ma se non basta da solo il principio di libertà, non conviene neppure affidarsi esclusivamente a quello di autorità; donde l'errore del socialismo, che prescinde anch'esso dalla natura subbiettiva dell'uomo, suppone fra gli uomini una eguaglianza assoluta, e ripugna e contraddice al principio della libertà e attività individuale.

Occorre contemperare insieme i due principii, considerare l'uomo e come autonomo in sè e come unità sociale, donde un'azione e reazione, per cui la libertà dell'individuo è avvalorata e temperata dall'ambiente sociale, e la società è mezzo all'individuo pel conseguimento del suo fine. Lo Stato per tal modo ha un fine suo proprio, distinto da quello dell'individuo, senza sostituirsi ad esso; non ha solo funzione negativa, ma è elemento e fattore del benessere e del progresso; non è solo moderatore, ma anche cooperatore di tutte le altre forze sociali.

II. A questi concetti si ispira la nuova scuola degli economisti tedeschi, detta realista e, dagli avversari socialismo di Stato o della cattedra, il cui programma è svolto nel discorso dello Schmöller in occasione dell'apertura del Congresso di Eisenach nel 1872. Sorse dalla critica mossa alle teorie Smithiane, come si è già osservato: Schmöller rigetta come principii assoluti la nessuna o la massima ingerenza dello Stato e dice doversi tener conto delle condizioni speciali di tempo e di luogo; Scheel combatte il principio che l'intervento dello Stato nell'ordine economico sia sempre dannoso;

Schönberg dimostra la necessità dell'intervento dello Stato nella vita economica non solo per limitare la libertà individuale, ma anche per ottenere quegli scopi sociali, che i privati non possono conseguire in un modo migliore: aggiunge che i timori di pericoli e inconvenienti dell'intervento dello Stato provengono dall'aver trattato astrattamente i problemi economici e identificata la forma provvisoria dello Stato colla sua essenza e idea generica. Schäffle osserva che non si deve considerare l'uomo in astratto, l'uomo cioè diretto solo dall'interesse personale o da quello della collettività, ma quale è in realtà, con tutti i moventi che lo dirigono nelle sue azioni. Quindi distingue tutto il campo economico in sistema economico privato e comune.

Così pure fa Wagner, il quale ritiene che l'interesse personale (fondamento del sistema economico privato) è un'astrazione, perchè molteplici sono i motivi che guidano l'uomo: donde la conseguenza che il sistema economico privato non basta a soddisfare a tutti i bisogni sociali e produce disarmonia; donde la necessità del sistema economico comune, fondato sull'utilità pubblica e costituito dallo Stato, dalle Provincie e dai Comuni.

Tale scuola, siccome si vale della critica e della storia e coordina i risultati dell'Economia politica con quelli delle altre scienze sociali, può dirsi più propriamente scuola sociale: rispetto alla questione sociale studia l'attuale ordinamento economico, si propone di curarne i mali e di progredire per mezzo di riforme e di modificazioni, contemperando insieme la libertà individuale coll'autorità e intervento dello Stato.

12. In Italia Marco Minghetti nel libro sulle attinenze dell'Economia politica colla morale e col diritto rivela l'imperfezione delle teorie economiche troppo assolute e la necessità di coordinare l'Economia politica colle altre scienze sociali.

Ormai si riconosce quasi universalmente il diritto e il dovere dello Stato di intervenire negli affari economici, ma si discute in quali affari, in qual modo e con quali confini abbia luogo tale intervento. Il Lampertico vuole estenderlo; lo Scialoja restringerlo; il Cossa stabilisce il principio che la libertà deve esser la regola, l'intervento l'eccezione; il Luzzatti aggiunge esser necessario per l'intervento dello Stato che se ne dimostri bene, analiticamente, caso per caso, la necessità. Domenico Berti estende l'azione dello Stato specialmente in rapporto alla questione sociale; il Boccardo attribuisce allo Stato un ufficio completivo, necessario quando i privati non vogliono, non possono o non sanno provvedere ad un pubblico bisogno; osserva doversi evitare i due estremi della soverchia azione e dell'esclusione dell'iniziativa dello Stato, della quale, se bene intesa, riconosce i benefici effetti.

13. La verità è che l'azione dello Stato varia secondo i tempi ed i luoghi, conformemente ai bisogni della società, al diverso modo di svolgersi ed atteggiarsi degli individui e delle loro associazioni, e al diverso sviluppo delle loro facoltà attive. Appena un nuovo bisogno sorge e si manifesta nell'organismo sociale, si origina e si svolge una nuova azione dello Stato, il quale segue di pari passo lo sviluppo della personalità individuale ed estende le sue funzioni parallelamente ad ogni nuova manifestazione della medesima. Bisogna quindi intender bene il socialismo di Stato, altrimenti esso dice troppo o dice niente. In tutto l'ordinamento degli Stati moderni vi è abbondanza di socialismo nel senso di una estensione dell'azione dello Stato, e più ve ne sarà a misura che crescono i servizi pubblici. Sicchè è mestieri distinguere tra il socialismo propriamente detto, quello cioè che vuole mutare con una rivoluzione sociale l'attuale ordinamento economico, e il così detto socialismo scientifico, che contemperando la libertà in-

dividuale coll'autorità sociale, e invocando in un coll'attività e iniziativa individuale l'azione e l'intervento dello Stato, intende progredire mediante riforme e modificazioni all'attuale ordinamento economico, rimediando ai mali del medesimo e risolvendo lentamente e gradatamente la moderna questione sociale. La società, ormai fatta adulta e consapevole di sè medesima, volge lo sguardo su sè stessa, considera i mali e gli squilibrii, che esistono nel suo seno, e tende ad elaborare una scienza, che si propone lo studio delle leggi che governano la vita sociale, detta quindi sociologia o scienza sociale. Questa è distinta dal socialismo; e scuola sociale dovrebbe pur dirsi la nuova scuola degli economisti, che non è socialista, ma tiene appunto un posto di mezzo fra i due estremi dell'individualismo e del socialismo propriamente detto.

14. Prescindendo ora dalle varie scuole e discutendo la questione in linea di principio, occorre anzitutto evitare una confusione e un errore sul carattere fondamentale dell'azione dello Stato, che si cerca appunto di determinare. A questo proposito occorre richiamare la distinzione dello Stuart Mill, già in parte accennata. Egli proponendosi la questione di principio a quali oggetti possa o debba estendersi l'azione dello Stato oltre quelli che necessariamente gli competono, distingue quell'intervento, pel quale si sorvegliano e si frenano le opere individuali, si emanano comandi o divieti, si prescrivono norme obbligatorie nelle azioni individuali — da quello pel quale non si emanano comandi o divieti, ma lasciando gli individui liberi di valersi dei mezzi, che credono, per conseguire un oggetto di pubblico interesse, lo Stato non si affida a loro esclusivamente, ma interviene con essi per giungere allo stesso scopo. Il primo deve esser limitato, giustificato da una reale necessità e in certi casi escluso, a differenza del secondo, che non viola punto la libertà individuale, e quindi cadono

le obiezioni contro il medesimo. Non si deve dunque intendere per azione dello Stato « ogni azione sociale coattiva in contrapposto all'azione individuale e sociale libera » (come il Luzzatti, che perciò pone tale azione come eccezione, quando se ne sia dimostrata l'assoluta necessità in un caso speciale), ma sì bene l'azione sociale libera, unita e temperata coll'individuale allo scopo di soddisfare ad un bisogno generale.

Dalle svolte considerazioni emerge come non sia possibile determinare a priori in modo preciso e specifico le funzioni costanti dello Stato, come quelle che dipendono dalle diverse circostanze di tempo e di luogo. Sostanzialmente però e nella loro entità i limiti dell'azione dello Stato in generale sono determinati dalla sua stessa natura e dal carattere della sua missione fondamentale.

15. Lo Stato è mezzo all'individuo per conservarsi e perfezionarsi; sua missione è di mantenere l'unione sociale, rafforzandola, perfezionarla: per conseguenza tutto ciò che si riferisce a questo scopo forma oggetto imprescindibile della sua azione; tutto quanto vi è estraneo esorbita dalle sue funzioni.

Ma non basta questa formola generale e troppo comprensiva; occorre precisare meglio le condizioni e i limiti dell'azione stessa in generale.

Anzitutto lo Stato non può nè deve confondersi coll'individuo ed attendere ai singoli interessi di ciascuno; oggetto della sua azione non può essere il bene privato e l'interesse particolare dei singoli.

Ma quando questi interessi assumono forma collettiva, quando si tratta di un bisogno sociale, allora è necessario il suo intervento, e non solo con azione negativa, proibendo ciò che a tale interesse è contrario, ma con azione positiva, operando tutto ciò che è conforme ad esso.

La prima condizione adunque perchè l'azione dello Stato

sia legittima è che si tratti di un bene comune, di un interesse sociale o collettivo: in questo caso la minoranza dissenziente, se pure esiste, non può impedire l'azione dello Stato, diretta a provvedere alla maggioranza, che rappresenta l'interesse pubblico. Si tratterà nelle singole applicazioni pratiche di determinare il modo di azione, se essa debba esser diretta o indiretta, principale o sussidiaria: in ogni caso il titolo è sempre identico.

16. Non basta però il semplice interesse collettivo: infatti non tutto ciò, che è utile o desiderabile, è possibile o legittimo: bisogna inoltre esaminare se lo Stato abbia i mezzi e la ragione di fare una data cosa; se facendola non invada il campo delle libertà individuali o altri diritti; se infine la sua azione non sia impedita da leggi naturali, economi che omorali. È desiderabile ad esempio che la moralità abbia pieno impero nei consociati, che cessi in tutti il fatale sentimento dell'egoismo; ma ad attuare di fatto tali nobili aspirazioni non è possibile, e se pur anco possibile, non sarebbe legittima l'azione dello Stato.

Per conseguenza un'altra condizione è necessaria per la legittimità dell'azione dello Stato, e consiste in ciò che l'interesse collettivo sia suscettibile dell'azione stessa; non si tratti cioè di oggetti, che concernendo la vita e l'attività propria degli individui ed i rapporti morali ed economici, retti necessariamente da norme estranee al potere pubblico, ripugnano per loro natura all'ingerenza della forza sociale. È questo un argomento difficilissimo, che non si può risolvere a priori, ma deve essere studiato partitamente nei varii aspetti e nelle varie manifestazioni della vita sociale.

17. Intanto a rendere necessaria e legittima l'azione dello Stato basterà si tratti di un interesse collettivo, il cui oggetto inoltre sia suscettibile di pubblica ingerenza?

Certo è che gli uomini uniti in società oltre la libertà,

la giustizia e la difesa sentono molti altri bisogni, mirano a molti altri scopi, apprezzano interessi, cui non sempre bastano a provvedere le forze individuali isolate o associate fra loro, ma sono indispensabili le forze collettive dello Stato. In questo caso, se concorrono le due accennate condizioni, non può esservi dubbio ragionevole sulla necessità e legittimità dell'azione dello Stato.

Ma il dubbio può sorgere, e si manifestò di fatto, quando si tratti bensì di un interesse collettivo e suscettibile dell'azione dello Stato, ma di tale natura che ad esso possano provvedere colle loro forze i privati o da soli o associati fra loro: lo Stato dovrà allora intervenire o astenersene?

In altre parole si dubita se alle due condizioni già poste perchè l'azione dello Stato sia legittima occorra aggiungerne una terza, consistente in ciò che si tratti di interessi collettivi, cui gli individui e le loro associazioni non possano o non sappiano provvedere da sè. La questione conduce a rilevare quale sia il fondamento razionale dell'azione dello Stato, poichè se si dimostra che alle due condizioni già accennate conviene aggiungerne una terza, ne consegue esser tale azione fondata sul fatto dell'insufficienza o impotenza delle forze individuali.

18. Pare che per rendere necessaria e legittima l'azione dello Stato in generale basti si tratti di un interesse collettivo avente un oggetto suscettibile dell'intervento dello Stato.

Dato il concorso di queste due condizioni non vi è più dubbio sulla necessità e legittimità di tale azione: potrà bensì sorgere questione sul modo e sulla misura di essa, ma ciò si determinerà nei singoli casi speciali.

E di vero anzitutto dicendo estendersi l'ingerenza dello Stato a quelle imprese, alle quali non possono provvedere i cittadini o da soli o associati fra loro, non si scioglie il pro-

blema, ma si lascia che ognuno lo risolva a modo suo; anzi appunto con tale sistema i governi dispotici si scusavano di ogni negata libertà, poichè, si diceva, i popoli non erano per essa ancor maturi: sofisma politico che non cessa di essere tale anche se trasportato nel campo economico e sociale.

Di più, non si può assolutamente far dipendere l'azione dello Stato da quella dei privati.

La competenza dello Stato è determinata dalla sua stessa missione indipendentemente dalla volontà dei privati: esso deve far ciò che è necessario per mantenere, afforzare e perfezionare l'unione sociale: in tale cerchia la sua competenza è assoluta e irrecusabile, indipendente perciò dalla potenza e dalla capacità individuale.

Infine con tale sistema è indispensabile determinare quando i privati siano capaci di provvedere da soli ad un interesse collettivo. Ciò dà luogo a controversie ed a gravi incertezze, che non possono manifestarsi riguardo ai veri servizi pubblici, che appartengono *re ipsa* allo Stato, il quale ha non solo il diritto, ma anche il dovere di soddisfarvi, poichè con ciò non offende il diritto e l'aspettativa di alcuno, mentre invece offenderebbe l'interesse e l'aspettativa comune trascurandoli.

19. Senonchè, pur essendo vero che lo Stato deve provvedere a quegli interessi collettivi, che esorbitano la potenza degli individui e delle loro associazioni, non è men vero che le forze collettive del medesimo non devono mai sostituirsi alle individuali, che occorre invece si svolgano e accrescano da sè la propria capacità.

Anzi è preferibile e desiderabile che ai bisogni sociali non inerenti essenzialmente all'idea stessa di Stato e da esso inscindibili (come la difesa, la giustizia e la libertà) provvedano direttamente i cittadini, interessati *ut singuli*, anzichè lo Stato.

Nè basta per sostituire all'azione privata l'azione dello Stato il fatto che esso sia in grado di provvedere in modo migliore e più sicuro agli interessi sociali: sotto questo aspetto è migliore lo Stato che insegna agli uomini a governarsi da sè, e che perciò eccita, promuove, allarga sempre più l'attività, la capacità e la potenza individuale.

Questi argomenti possono avere qualche importanza in sè considerati, ma diventano inefficaci in concreto. Certo non conviene estendere di troppo i confini dell'azione dello Stato esagerandone il concetto, poichè così si verrebbe a distruggere la libertà e l'iniziativa individuale; ma neppure conviene restringerli soverchiamente e fidarsi troppo sull'opera dei privati in modo da render vano il fine supremo dello Stato.

20. Non bisogna infatti fare astrazione completa dallo Stato reale della società e presupporre una condizione perfetta e ideale dell'umanità, in cui ciascun individuo faccia il debito suo, ne abbia i mezzi necessari e non sia dominato che dallo spirito del bene. Esistono, è vero, molti uomini forti, intraprendenti, forniti di un ingegno potente e di un grande coraggio; ma non mancano neppure i deboli, i timidi e i paurosi, dominati dal sentimento di conservazione e senza alcun spirito d'iniziativa; per questi, che in realtà formano la maggioranza, il restringere soverchiamente le funzioni dello Stato affidandosi nella capacità potenziale dei privati, sarebbe uguale a un completo abbandono.

Lo Stato intanto esiste ed ha ragione di essere in quanto è necessario pel completo sviluppo dell'uomo come individuo e come ente sociale, e pel conseguimento del fine umano di conservazione e di perfezionamento. In presenza quindi di un bisogno sociale, di un interesse collettivo suscettibile dalla sua ingerenza, non deve rimanere estraneo solo perchè possono provvedervi da sè gli individui o isolati o associati; non può

in ciò lasciare libero completamente il campo a loro senza mancare alla sua missione.

Infatti per tal modo verrebbe a mancare una garanzia seria ed efficace, indispensabile per mantenere nei consociati la sicurezza che i loro interessi non saranno trascurati. Il suo intervento è inoltre reso indispensabile da ciò che con la coscienza superiore dei bisogni e delle esigenze sociali conduce gli individui ad un giusto loro apprezzamento, e, se fa d'uopo, vi provvede direttamente, oppure prepara solo le condizioni opportune ed i mezzi più acconci perchè vi provvedano gli individui, regolandone e indirizzandone le forze. Per tal modo lo Stato si concilia la volontà dei soci, ne acquista la fiducia e riesce così a fortificare la sua attività e ad accrescere sempre più l'unità sociale.

21. Ma l'errore della teoria che si confuta appare ancora più dalle conseguenze stesse, cui essa conduce ineluttabilmente, e che i fatti, la storia, l'esperienza e la ragione dimostrano assolutamente erronee.

Anzitutto se fondamento dell'intervento dello Stato fosse unicamente il fatto della impotenza dell'azione dei privati al soddisfacimento dei bisogni sociali, lo Stato verrebbe ad essere come una macchina aggiunta al di fuori della vita di un popolo, come un'azione puramente complementare e integratrice, sorta per circostanze esteriori all'organismo della civile convivenza. Ma tal concetto ripugna alla natura stessa dello Stato, la cui funzione organica essenziale è non solo complementare e integratrice delle forze individuali, ma è funzione di regolamento architettonico dell'organismo umano.

Di più se fosse vero che base dell'intervento dello Stato sono la incapacità e l'impotenza dei privati, mentre da un canto converrebbe ammettere che in un'epoca poco avanzata in civiltà e poco progredita il campo d'azione dello Stato è este-

sissimo per la grande ed estesa incapacità ed insufficienza dei privati a soddisfare essi ai bisogni sociali; dall'altro si dovrebbe logicamente e necessariamente dedurre che tale stato di cose è puramente transitorio, e che quindi quanto più l'umanità progredisce e si avvanza nella civiltà, tanto più deve restringersi gradatamente il campo d'azione dello Stato per lo sviluppo sempre maggiore della potenza individuale.

La storia invece dimostra essere avvenuto tutto il contrario: infatti, nel corso della civiltà, lo Stato lungi dal restringere sempre più la sua azione quanto più si progredi nel movimento sociale ed umano, non fece che lasciare alcuni antichi uffici resi inutili dalle nuove condizioni per assumerne altri nuovi, in conseguenza del lento e continuo lavoro sociale, corrispondenti ai nuovi bisogni, che ne derivarono. L'opera dello Stato, osserva il Palma, si potrebbe in certo modo assomigliare alle armi, che mutano secondo i tempi e la civiltà, ma pure continuano ad esistere; al modo di vestire, vario nei vari tempi; alle vesti stesse che l'uomo lascia crescendo di anni e di statura per assumerne delle nuove con nuove forme e nuove dimensioni.

Essa prende ogni giorno maggior estensione, che non è arbitraria e illegittima, ma è una conseguenza imprescindibile del progresso sociale: lo Stato venne così allargando man mano i suoi uffici senza che la sua ingerenza fosse esuberante od inutile, solo perchè tutte le umane attività, tutti i bisogni umani, tutto il mondo sociale si sono, per così dire, allargati.

22. Concludendo l'azione dello Stato è fondata non sul fatto della impotenza o dell'insufficienza dei privati, ma bensì su considerazioni d'indole generale, sul concetto stesso dello Stato e sulla sua missione fondamentale: dato il titolo dell'azione, la capacità e la potenza dei privati varranno solo a determinare nel caso concreto il modo speciale dell'azione

stessa; donde un campo vastissimo per la sua attività e pel suo intervento.

Ciò però non conduce ad accentrare tutto direttamente nelle sue mani assorbendo e travolgendo l'individuo, sì da distruggere e perturbarne l'attività, che occorre invece svolgere e perfezionare.

In nessun caso l'intervento dello Stato deve togliere libertà d'azione e di esplicazione alle attività individuali: esso deve vegliare ai loro movimenti, coordinarli e provvedere a che ciascuno nella propria sfera raggiunga il fine che gli è proprio; costringerli a nuovi adattamenti nell'interesse collettivo spingendo e mantenendo il movimento di tutti in tali direzioni, che ne risulti un movimento complessivo tale da condurre al bene generale della società.

« Allo Stato, scrive lo Schäffle (1), appartiene non già di determinare e compiere direttamente tutta la gran massa dei movimenti sociali, bensì di indirizzare le azioni e reazioni reciproche dei soggetti indipendenti al bene della comunità ».

23. Posti questi principii generali sarà più facile determinare l'azione spettante allo Stato nel tema speciale della beneficenza e della previdenza pubblica.

L'importanza pratica di tale ricerca appare senz'altro dalla considerazione del suo intimo nesso colla moderna questione sociale, la quale consistendo sostanzialmente nel definire i rapporti tra proprietà e lavoro e nell'assicurare ai lavoratori i mezzi di sussistenza per le svariate contingenze della vita, può dirsi più specialmente la questione delle classi lavoratrici, ormai libere, ma responsabili di sè e del proprio avvenire.

Fra le cause che rendono d'ordinario infelice e misera la condizione di queste classi, principale si è l'incertezza di ot-

(1) Struttura e vita del corpo sociale.

tenere in ogni tempo i mezzi necessari per provvedere alle svariate contingenze della vita: ciò che maggiormente nuoce al loro stato economico è la mancanza di guadagno derivante da incapacità temporanea o permanente al lavoro.

A rimediare a questi inconvenienti tendono appunto le istituzioni di beneficenza e di previdenza; quelle intese a riparare, porgendo soccorso appena se ne manifesta il bisogno; queste a prevenire, ponendo in grado di non abbisognare di soccorso anche nei momenti più difficili della vita: donde il nesso strettissimo del loro ordinamento colla moderna questione sociale.

Ordinare la pubblica beneficenza in modo che essa riesca non solo di sollievo alla vera miseria, ma valga altresì come mezzo potente di miglioramento sociale in relazione coi bisogni, colle condizioni e colle aspirazioni dei nuovi tempi, coordinatamente quindi colle istituzioni di previdenza a questi meglio rispondenti; ottenere mediante una lenta e graduata evoluzione che, ristretta nei suoi confini inevitabili e bene intesa ed ordinata la beneficenza, domini sovrana e generale la previdenza, tale il compito e l'intento della presente generazione, la quale, succeduta a quella gloriosa che ha costituito l'Italia politica, ha per missione di costituire l'Italia economica e morale.

Strettissimo è dunque il nesso fra l'ordinamento della beneficenza e quello della previdenza pubblica, due oggetti che si intrecciano fra loro come avviene delle funzioni individuali e sociali. Una separazione assoluta fra di loro non è possibile; nè ad essa si intende addivenire studiando partitamente quale azione spetti allo Stato in tema di beneficenza pubblica, quale in ordine alla pubblica previdenza.

PARTE PRIMA

STATO E BENEFICENZA PUBBLICA

24. Per determinare se e quale azione spetti allo Stato in tema di beneficenza pubblica occorre esaminare anzitutto se l'intervento dello Stato in tale materia sia possibile e legittimo; quindi se esso costituisca un dovere rispondente alla sua missione e alla sua natura.

Risolta la questione del titolo, converrà studiare quella di gran lunga più importante del modo di azione: e, siccome quest'azione può essere diretta o indiretta, determinare quale si presenti come sistema generale: dato poi che non possa accettarsi come tale la prima, vedere se essa non sia necessaria come eccezione in alcuni casi speciali, determinando questi casi ed esaminando infine il sistema generale dell'azione indiretta.

Titolo dell'azione dello Stato.

25. È compito di una civiltà progredita di togliere le ingiustizie e le disuguaglianze sociali, che hanno base nelle leggi positive e derivano dalle istituzioni civili e politiche;

nessun progresso però, nessuna civiltà per quanto avanzata riuscirà mai a togliere del tutto le disuguaglianze fra gli uomini, a sbandire del tutto il bisogno da parte di alcuni del soccorso altrui. Questi fatti esistono necessariamente in natura, sono il prodotto di cause fisiche e morali e si riproducono perciò ineluttabilmente nella società. Per quanto la famiglia provveda a chi non può da sè per naturale condizione di cose soddisfare ai proprii bisogni, vi saranno pur sempre individui posti fuori dell'orbita familiare, fanciulli senza parenti, storpi, infermi, vecchi, incapaci tutti di provvedersi i mezzi di sussistenza e il necessario per la vita.

Ma oltre a questi, che sono veri indigenti, vi ha una classe molto numerosa della popolazione, che in tempi normali col proprio lavoro può provvedere a sè ed alla famiglia; però se sopravvengono grandi e straordinari infortunii, come incendi, inondazioni, diroccamenti, epidemie, carestie, ecc., essa si trova fatalmente condotta, per vivere, ad abbisognare del soccorso altrui. Queste persone non sono veri indigenti, chè, cessato l'infortunio, nello stato normale di cose riacquistano un'esistenza indipendente, e quindi il principio dell'aiuto di sè stesso si presenta come regola generale; ma potendo esso venir meno momentaneamente in casi straordinari, si rende allora necessario, indispensabile per eccezione il soccorso altrui.

26. Insomma molte e svariate sono le miserie e le calamità sociali, permanenti o transitorie, ordinarie o straordinarie, derivanti da cause svariatissime; grande per conseguenza il numero di coloro che non bastano a provvedere da sè ai proprii bisogni. La vista di queste miserie desta naturalmente nell'animo di ogni uomo sentimenti di benevolenza e di compassione: si aggiunga un dovere imposto dalla stessa natura di aiutare il proprio simile, ed ecco sorgere la beneficenza, ossia la pratica di fare il bene, specialmente ai poveri e agli

indigenti; ecco l'assistenza pubblica, la quale comprende quei servizi che hanno lo scopo di beneficenza e di sollievo verso le classi misere della società.

Tali servizi pertanto saranno compito esclusivo degli individui e delle private associazioni, o non costituiscono piuttosto anche un dovere da parte dello Stato?

27. I limiti imposti a queste ricerche non consentono una minuta rassegna storica intorno ai modi di soluzione di tal problema nelle varie epoche. Però brevissimi cenni in proposito non sono inutili, si presentano anzi necessari per meglio chiarire quanto si dirà in appresso.

Nell'antichità classica, presentandosi da un lato le *geronie* e le *valetudinaria*, dall'altro le esposizioni sul Taigeto, l'abbandono degli Iloti nelle pubbliche vie e degli schiavi invecchiati e inetti al lavoro nell'isola di Esculapio sul Tevere, si riscontra un singolare e strano contrasto, dovuto ai costumi, alle credenze e alle speciali condizioni dell'epoca.

Proclamato col Cristianesimo il dovere morale di soccorrere le miserie altrui, fu meravigliosa l'origine, straordinario lo sviluppo delle istituzioni di beneficenza, senza però alcuna idea di farne un'istituzione sociale. Lo spirito informatore fu costantemente di adempiere al dovere morale e fare opera meritoria in faccia a Dio secondo i precetti del Vangelo. In progresso di tempo il legislatore cominciò ad occuparsi di tale oggetto, non per adempiere ad una missione sociale, ma unicamente per dare una sanzione civile a tali precetti e al conseguente obbligo personale.

Solo quando la legislazione d'Europa cominciò a secolarizzarsi si considerò la quistione della beneficenza pubblica sotto un nuovo punto di vista. Sorse allora il dubbio se lo Stato non fosse tenuto anch'esso a soccorrere i disgraziati, e Grozio pel primo diede una soluzione assoluta al problema,

spaventato poi egli stesso delle conseguenze delle proprie massime (1).

La prima Assemblea Costituente si occupò anch'essa dell'importante questione, e i suoi principii, seguiti generalmente dagli scrittori della seconda metà del secolo scorso e che formarono la legislazione di un gran numero di Stati d'Europa, furono riprodotti nella celebre legislazione sui soccorsi pubblici emanata dalla Convenzione Nazionale. Il soccorso degli infelici fu dichiarato obbligo sacro nazionale; riconosciuto quindi nel povero e nell'indigente un vero diritto positivo ad essere soccorso; donde il sistema della carità legale e della tassa dei poveri.

28. Però da un esagerato concetto in un senso sull'azione dello Stato si venne ad una esagerazione in senso contrario, e, prevalendosi delle conseguenze del sistema inglese, si generalizzò la dottrina intesa a reagire al medesimo, venendo così a negare qualunque ingerenza dello Stato nella pubblica assistenza. Anzi gli Economisti classici, fioriti in un'epoca in cui la provvidenza era tutto, la previdenza nulla, e le istituzioni di beneficenza costituivano uno dei più grandi abusi del tempo, nella reazione e nella guerra al male allora esistente non seppero riconoscere il bene, che da un retto loro ordinamento avrebbe potuto derivare mediante una seria e radicale riforma; ond'è che in generale sono avversari alla beneficenza e inclinevoli a credere che la carità in tutte le sue forme abbia immancabilmente per effetto di fomentare l'imprevidenza e l'ignoranza e di aumentare il pauperismo.

Questo concetto è comune a quasi tutti i pensatori e filosofi di quel tempo, ed ha la sua ragione d'essere nella

(1) *De iure belli ac pacis*, Lib. II, Cap. 4.

condizione, in cui si trovavano allora le istituzioni di beneficenza e nell'ottimismo sociale allora dominante.

Le miserie sociali, si diceva, sono il triste frutto dell'ignoranza, dell'errore, delle passioni; ma la natura non nuoce giammai, non ha mai torto, aborre dal male: ad eliminare tali miserie perciò basta istruire, educare, rimuovere ogni ostacolo all'attività del progresso e del lavoro: nessuna infermità sociale che la libertà da sola non sia in grado di guarire.

Donde due sistemi opposti: da una parte si afferma che il soccorso della miseria costituisce per parte dello Stato un obbligo giuridico assoluto e rigoroso, cui corrisponde per parte dell'indigente un vero e proprio diritto; d'altra parte si contesta ogni ingerenza dello Stato nella pubblica assistenza, che si vuole abbandonare completamente all'iniziativa e all'opera dei privati. Quale opinione pertanto risponde al vero? Anzi tutto lo Stato può intervenire in tale materia?

29. Se la vista delle miserie altrui desta naturalmente nell'animo di ognuno sentimenti di benevolenza e di compassione e un bisogno imperioso di prestarvi soccorso, questi sentimenti però, come la virtù della beneficenza, che ne è la conseguenza, paiono esser proprii esclusivamente degli individui, estranei affatto allo Stato, ente fittizio, al quale non possono appartenere gli affetti proprii dell'individuo.

Grande è senza dubbio la differenza fra l'individuo e lo Stato: questo non può certo riprodurre tutte le attitudini e i caratteri dell'individuo; deve però riprodurre tutti quelli che accennano allo scopo della sua creazione, altrimenti è incompleto e insufficiente. Ora lo Stato non essendo altro che la più perfetta unità sociale deve esprimere tutti gli elementi socievoli che sono nell'individuo, e quindi l'intelligenza, gli affetti, i bisogni e gli interessi materiali, e il vincolo di simpatia, che lega tutti gli uomini fra loro. Non è dunque vero

che lo Stato, perchè ente astratto, debba rimanere impassibile alle miserie sociali: sotto questo aspetto non vi è alcuna ragione per escluderne l'intervento nella pubblica assistenza.

Che anzi che tale intervento non corrisponde ad una virtù per parte dello Stato, non costituisce l'esercizio della beneficenza, ma si esercita in conseguenza del suo ufficio e delle sue funzioni essenziali e corrisponde ad un suo dovere, come si dimostrerà in seguito.

30. Ma se la coscienza e la religione rendono obbligatoria ad ogni individuo la pratica della beneficenza e dell'elemosina, essi però sono atti rimessi interamente al libero arbitrio individuale, tali inoltre che, comunque fatte, costituiscono sempre un bene per chi le fa: come potrà dunque lo Stato senza violare la libertà individuale comandare che si faccia l'elemosina a certe persone, impedire che la si faccia ad altre, e così che si pratici la beneficenza in un modo piuttosto che in un altro? Quest'obiezione, se ben si considera, confonde la questione del titolo con quella del modo dell'azione dello Stato, e vale a combattere il sistema generale di azione diretta, che imponendo ai privati tasse pei poveri, viola appunto la libertà individuale, costringendo all'adempimento di un dovere morale in un modo determinato.

Essa invece è infondata se diretta a contestare il titolo dell'azione dello Stato in tema di pubblica assistenza. Senza dubbio la carità e la beneficenza privata, in quanto si rivolgono a privati, sono libere e rimesse interamente al libero arbitrio individuale, nè possono soffrire veruna ingerenza da parte dello Stato senza che essa sia ingiusta e illegittima. Lo Stato non può e non deve imporre ai privati l'adempimento del loro dovere morale, e tanto meno, quando essi spontaneamente vi soddisfacciano, obbligarli a soddisfarvi in un modo determinato, in favore di persone determinate. Spetta al giu-

dizio, alla prudenza e all'avvedutezza dei singoli di beneficiare in modo che il soccorso produca benefici effetti e riesca di sollievo alla vera miseria e non di stimolo e di eccitamento all'ozio, alla sregolatezza e all'imprevidenza. Ma non sempre la carità e la beneficenza si limitano ad esercitarsi fra i privati; spesso anzi accade che esse si propongano uno scopo diretto alla generalità dei cittadini e duraturo per una serie indefinitamente continuativa di tempi. In questi casi, presentando la beneficenza caratteri di perpetuità e di pubblicità, si richiede come sistema l'azione indiretta dello Stato.

Non si può dire che tale azione violi il dovere e la libertà individuale; chè i privati sono liberi affatto nel beneficiare sotto l'osservanza delle leggi generali e coordinatamente alle esigenze dell'interesse comune dei consociati: non si tratta adunque da parte dello Stato di eccitare o regolare la beneficenza privata, ma solo di tutelarla e proteggerla assicurandone e facilitandone lo svolgimento col rimuovere gli ostacoli, i sospetti, le difficoltà d'ogni natura che ne possono attraversare il corso e diminuire i frutti.

Neppure si viola il libero arbitrio dei privati quando lo Stato interviene con azione diretta. Essa si presenta anzitutto, come si vedrà in seguito, solo in alcuni casi eccezionali, lasciando inoltre, conformemente ai principii generali, piena libertà di azione e di esplicazione alle attività individuali.

31. Però il vero spirito della beneficenza si inspira al principio dell'indipendenza del povero: ora invocare e accettare l'aiuto del prossimo per una sciagura inaspettata, per naturale infermità di corpo o di mente o per speciali condizioni sociali, non è cosa che leda l'onore; mentre invece accattare un pane dallo Stato è come ricevere un marchio di miseria e di infamia, che rimane per tutta la vita.

Ma quest'affermazione è evidentemente esagerata e priva

di serio fondamento: per dimostrarlo basta osservare come oggidì si tenda appunto ad accrescere e fortificare il sentimento dell'indipendenza individuale restringendo il più che sia possibile il campo della beneficenza per allargare sempre più quello della previdenza: a tale scopo pertanto si invoca ed è diretta l'azione dello Stato. Del resto vi sono e vi saranno sempre casi eccezionali, in cui il soccorso vien dato direttamente dallo Stato; ma sono questi i casi di straordinari infortunii, in cui dinanzi alla gravità del male e all'universalità del bisogno scompare quanto vi può essere di umiliante nell'accettare il soccorso dello Stato.

32. Ma non basta che l'azione dello Stato sia legittima: bisogna ancor vedere se essa sia necessaria per provvedere ad un interesse collettivo; costituisca un dovere da parte dello Stato rispondente al suo scopo e alla sua missione.

Lo Stato, giova ripeterlo, non è altro che mezzo alla società umana per conseguire il proprio fine di conservazione e di perfezionamento: suo scopo sostanziale è di mantenere, accrescere e fortificare l'unione sociale. Ora il movimento e lo sviluppo sociale, in cui lo Stato interviene con azione più o meno diretta ed efficace, presuppone sempre una condizione essenziale, che cioè l'individuo sia il principale e libero operatore di esso, si conservi e curi la sua salute, lavori e concorra alla produzione, si istruisca e progredisca col suo studio nelle scienze, nelle lettere, nelle arti.

Questa condizione ne suppone necessariamente un'altra, che l'individuo abbia le forze e i mezzi necessari per curarsi, lavorare e studiare, il che nella società civile riesce impossibile a molti per lo stato di miseria, in cui si trovano, e che li rende inabili a sollevarsi da sè.

Nelle condizioni attuali di civiltà il dovere di ogni famiglia di aiutare i proprii membri miserabili e bisognosi di soccorso

è assai più esteso che pel passato; ma molti sono gli individui posti fuori dell'orbita famigliare: può inoltre accadere che la famiglia non sia in grado di fornire essa gli aiuti necessari: in tali casi è evidente che il dovere, che sarebbe proprio della famiglia, non può a meno che passare nella maggiore associazione, della quale la medesima fa parte.

33. Del resto l'intervento dello Stato nella pubblica assistenza è reso indispensabile da un interesse politico e sociale così eminente, che nessuno può ragionevolmente disconoscerlo, o negarlo. Ragioni essenziali di ordine pubblico, di sicurezza, di pace e tranquillità generale impongono allo Stato di pensare al povero, che non può vivere senza il pubblico soccorso.

Anzitutto se è vero, come disse Seneca che « *cum ventre humano sibi negotium nec ratione patitur, nec æquitate mitigatur, nec ulla prece flectitur populus exuriens* », non vi può essere vera e permanente sicurezza di proprietà là ove la massa del popolo non ha sicurezza di vivere. D'altra parte è un fatto che la *male suada fames* sprona al delitto, debilita il corpo, genera infermità e morti precoci; per cui è utile alla stessa società in generale che si tolga via il fomite spesso maligno della miseria.

A ciò si aggiungano l'interesse e la prosperità economica, che esigono si ristaurino le forze di molti individui e si riconducano al lavoro tutti coloro, che dalla miseria furono costretti ad abbandonarlo.

Infine l'azione dello Stato è resa necessaria dal suo scopo fondamentale. Essa infatti ha per risultato di togliere molte cause esiziali d'odio e d'invidia fra i cittadini, di avvicinare sempre più le varie classi e armonizzarle fra loro per procedere concordi al conseguimento del fine supremo dell'umanità. Tolto il vincolo di simpatia, la società è imperfetta, e si rinnova il fatto delle antiche civiltà, nelle quali solo ad alcune

classi essendo dato di godere e di perfezionarsi, ne nacquero inevitabili odii e lotte disastrose, che finirono per soverchiarle e sconvolgerle.

34. Senonchè come può l'obbligo di ogni individuo di soccorrere i disgraziati, che abbisognano del soccorso altrui, trasferirsi dagli individui nello Stato?

Lo Stato ha per scopo di render possibile la coesistenza delle varie libertà e conservare il diritto fra i consociati: esso può costringere i suoi membri all'osservanza della giustizia esterna e quindi richiamarli all'adempimento dei loro obblighi giuridici muniti di efficace sanzione; ma la pubblica assistenza eccede la sua funzione non potendosi richiamare i singoli cittadini all'adempimento dei doveri di beneficenza, poichè non conoscendosi la persona, su cui precisamente cade l'obbligo e la misura e quantità precisa di esso, è impossibile la coazione diretta.

Lo Stato inoltre deve limitarsi a dichiarare l'obbligo del soccorso e della prestazione degli alimenti tra i congiunti sino a certi gradi definiti costringendone all'adempimento gli obbligati, ma non può comandare più altro senza eccedere la sua funzione e cadere in gravi inconvenienti: onde all'opera libera e spontanea dei privati e delle singole associazioni spetta di provvedere ai soccorsi altrui: in ciò lo Stato deve rimanere estraneo.

35. Ma non bisogna confondere il dovere morale, non munito di sanzione coattiva, con un obbligo giuridico rispondente ad un vero e proprio diritto.

È nota la distinzione dei doveri degli uomini in doveri di giustizia (obbligazioni) e doveri di umanità o reciproco soccorso (doveri morali): i primi, dovuti da persone certe e determinate, si possono solo far valere contro di esse; se inadempiti, è aperto il ricorso alla pubblica autorità; sono detti

perciò doveri perfetti o necessari o obblighi giuridici. Gli altri invece, detti doveri imperfetti o doveri morali, sebbene egualmente sacri alla coscienza, non possono imporsi colla coazione, non sono dovuti da persone certe e determinate, ma da tutti indistintamente — *non ab una et certa persona, sed indefinite ab omnibus*, — non adempiendosi da un individuo si può ricorrere ad altri, senza che ad essi corrisponda un vero e proprio diritto.

Il dovere, che incombe a ognuno di fare elemosina e soccorrere le miserie altrui, appartiene appunto alla seconda categoria, poichè il povero non ha vero e proprio diritto al soccorso e può rivolgersi a tutti indistintamente per ottenerlo. Questo però non vale punto a scemare l'importanza e la gravità dei doveri imperfetti di umanità e di reciproco soccorso; essi anzi sono essenziali non solo nell'ordine individuale, ma anche, e più ancora, nell'ordine pubblico e sociale, poichè lo Stato è essenziale all'umanità.

L'organismo sociale è retto, se non da tutte, da molte almeno di quelle leggi, che regolano l'organismo individuale: lo Stato perciò, come gli individui, ha doveri morali da adempiere; anzi i doveri collettivi non sono che l'espressione dei doveri individuali. Ne consegue che oltre ai doveri di giustizia, che hanno per scopo di tutelare i diritti perfetti dei privati, esso ha pure dei doveri di beneficenza diretti a soddisfare ai bisogni generali dell'umanità.

36. Un'altra obbiezione si potrebbe dedurre dalle cause che rendono necessari i pubblici soccorsi.

Non si pone in dubbio l'obbligo dello Stato di riparare quei mali, che sono la conseguenza inevitabile di dannose istituzioni, di errori della legislazione, di aberrazioni politiche; ma si domanda come possa lo Stato essere obbligato a soccorrere e alleviare quei mali, che sono inerenti alla stessa

natura umana e da essa inseparabili e che molte volte derivano da vizi ed errori degli uomini assai perniciosi alla società.

È però facile rispondere che lo Stato non è altro se non l'unione e la coordinazione delle varie volontà per raggiungere un bene comune e per difendersi dai mali comuni.

Ora qual male vi ha più comune di quello che viene dalla stessa natura umana? Se è vero che i poveri non hanno un vero e proprio diritto al soccorso, non si può però contestare in loro il diritto alla vita: ora lo Stato, destinato appunto a proteggere e a conservare i diritti dei consociati, non potrà a meno che assicurare a tutti il diritto alla vita, provvedendo a quelli, che senza il pubblico soccorso non potrebbero vivere.

Senonchè pur ammettendo che lo Stato debba provvedere a quelli, che abbisognano dell'altrui soccorso per cause a loro non imputabili, rimane pur sempre a spiegare come possa essere obbligato a soccorrere quelle miserie che sono il frutto dell'imprevidenza e degli errori umani, perniciosi essi stessi alla società.

L'argomento è senza dubbio uno dei più delicati. Data la necessità della pubblica assistenza sono indispensabili molte cautele dirette a garantire che essa non riesca di fatto fomite al vizio e alla sregolatezza: ad ogni modo però la questione non si riferisce più al titolo dell'azione dello Stato, sì bene al carattere e alle modalità di essa. L'essenziale si è di distinguere bene tra l'indigenza involontaria, prodotta da cause inimputabili, estranee all'uomo, e la volontaria, derivante dall'ozio, dalla sregolatezza, dall'imprevidenza; distinzione già notata da Napoleone nei suoi discorsi con Las Cases: « Le « noeud de cette grande affaire est tout entier dans la stricte « séparation du pauvre, qui commande le respect, d'avec le « mediant, qui doit exciter la colère ».

37. Più ancora è necessario distinguere tra le conseguenze

dell'assistenza, generalmente benefiche, da quelle dell'affidarsi ad essa, quasi sempre dannose. L'energia e la previdenza individuale possono mancare tanto per l'eccesso di aiuto quanto anche per la mancanza dell'aiuto stesso. Quando l'uomo è ridotto a tal condizione, che la sua energia rimane paralizzata dallo scoraggiamento, l'assistenza è un tonico, non un calmante, come si esprime lo Stuart Mill (1); essa avviva le facoltà attive anzichè renderle inerti, purchè però non porga soverchio aiuto e non si sostituisca all'attività individuale, ma si limiti a porre l'individuo in grado di provvedere da sè ai proprii bisogni.

A questi concetti si deve ispirare l'ordinamento della pubblica assistenza; ed oggi appunto per le mutate condizioni non si possano più ripetere le accuse di un tempo contro le istituzioni di beneficenza e contro l'intervento dello Stato in tale materia, accuse fondate sull'abuso di esso e sulle condizioni, sulle tendenze e sulla civiltà dell'epoca.

Oggi infatti che la previdenza tende a estrinsecarsi in tutte le istituzioni sociali allargando così sempre più il suo campo, mentre si restringe sempre più quello della beneficenza, anche la scienza economica ben può ammettere che vi siano bisogni, come stupendamente si esprime il Bonghi, che « nessuna disperazione di soccorso potrebbe far diminuire »; e che invece con un ben inteso sistema di assistenza pubblica, coordinata colla severità della legge, la miseria, se non togliersi, possa almeno essere sensibilmente alleviata. Certo il beneficio male impartito e male adoperato può convertirsi in grave danno sociale; certo le condizioni speciali della società moderna, le nuove idee e l'indirizzo attuale della carità, tanto diverso dal passato, esigono speciali provvedimenti nell'arduo

(1) *Principii di Economia politica.*

tema della pubblica assistenza; ma tutto ciò non pregiudica punto la questione fondamentale. Da una parte non si può a meno che riconoscere quanto sia difficile beneficiare e nello stesso tempo correggere; porgere la mano a chi ha bisogno di essere sostenuto e saperla ritirare a tempo, quando egli è in grado di provvedere da sè alle proprie esigenze; dall'altra non si può revocare in dubbio il diritto non solo ma il dovere dello Stato di intervenire in tale importante argomento, conforme alla sua stessa natura e alla sua missione essenziale.

Modo dell'azione dello Stato.

38. Dimostrato che lo Stato può e deve intervenire in tema di pubblica assistenza quanto al modo di tale intervento si manifestano due sistemi opposti, fondati su principii diversi.

Secondo uno di questi sistemi lo Stato provvede esso direttamente ai pubblici soccorsi imponendo tasse speciali ai cittadini e riconoscendo un vero diritto negli assistiti: così la pubblica assistenza costituisce un obbligo suo giuridico. Tale sistema è indicato col nome di carità legale, espressione inesatta e contraddittoria, come quella che racchiude insieme due concetti incompatibili fra di loro, e riesce a quest'altra « Carità esercitata per legge »; mentre la carità, atto individuale, rispondente al sentimento e al dovere morale, rimesso quindi interamente al libero volere dei singoli, sfugge ad ogni coazione.

Secondo l'altro sistema, che si potrebbe dire della pubblica beneficenza, lo Stato, senza riconoscere nell'indigente alcun diritto positivo al soccorso, concorre colla carità individuale nell'assistenza pubblica o coll'istituzione di speciali stabilimenti o con dispensare soccorsi tolti dalle pubbliche

finanze: in ogni caso il soccorso, sempre benevolo, spesso spontaneo, è determinato dal libero apprezzamento delle convenienze; lo Stato non si trova più di fronte all'indigente nella posizione di un debitore obbligato, non presta soccorso per adempiere a un vero obbligo giuridico; ma altro non fa che rendere all'indigente lo stesso servizio, che gli avrebbe reso un beneficio privato, colla differenza che lo rende a molti in nome della società e per considerazioni di interesse generale.

Carità legale.

39. Il primo di questi sistemi è invocato dai filantropi come unico rimedio alle miserie sociali. Essi considerano la società umana come una vasta società di assicurazione, nella quale gli associati si guarentiscono reciprocamente contro i danni naturali. Ora uno dei mali più gravi, che colpisce la società, è senza dubbio la miseria, la quale deriva non solo da cause naturali (come l'incapacità al lavoro e la mancanza di intelligenza), dalla dissipazione e sregolatezza degli uomini, ma molte volte dalle stesse istituzioni civili e politiche, dalle eccessive imposte e dalla cattiva loro distribuzione, da incagli posti al commercio, da errori politici e va dicendo. Spetta adunque allo Stato di rimediare esso stesso a questi mali e provvedere a ciascuno il necessario per vivere, imponendo ai cittadini una tassa speciale pei poveri.

Aggiungasi che pur riconoscendo tutta la potenza della carità e della beneficenza privata non si possono lasciare a suo carico i bisognosi di soccorso.

Anzitutto, così facendo, vi è incertezza nei sussidi e possibilità che alcuni per mancanza di aiuto vengano a perire: è quindi desiderabile che la certezza dei soccorsi sia data

dalla legge ai bisognosi, non dipenda dalla carità privata, che fa sempre troppo o troppo poco; prodiga in un luogo, in un altro lascia morir di fame. Di più, poichè la beneficenza si rimette al libero volere dei singoli senza alcuna coazione, le spese della pubblica assistenza non sarebbero sopportate egualmente da tutti i cittadini in giusta misura: infine può darsi che i soccorsi siano distribuiti ai più arditi nel chiedere, che generalmente sono i meno bisognosi, con pregiudizio di quelli che sono veramente tali.

Onde l'unico modo di distribuzione della carità proporzionatamente ai bisogni dei poveri, ripartendone nel tempo stesso il carico proporzionatamente ai mezzi dei cittadini, parrebbe consistere in un sistema legale e metodico di imposizioni e di soccorsi.

Ma il principio della legge sui poveri non è posto solo sul dovere di carità e sulla giustizia, ma anche su un intento di politica pratica per mantenere la pace e la sicurezza sociale mercè la soppressione della mendicizia e del vagabondaggio, che altrimenti non si potrebbero impedire.

40. Questi argomenti a primo aspetto paiono abbastanza gravi; a primo aspetto si presenta molto seducente la teoria per cui lo Stato debba consacrare una parte di quelle numerose e poderose forze, di cui può disporre, a sollievo della miseria, tanto più che questo sistema corrisponde ai più nobili affetti dell'animo e alle più sublimi aspirazioni.

Non bisogna però dimenticare come nella scienza si incontrino bene spesso delle questioni, in cui il sentimento cerca di prevenire la ragione; in cui gli argomenti addotti, se hanno un valore psicologico grandissimo, mancano però affatto di valore giuridico: di tal genere appunto è la questione della carità legale. Quindi la necessità suprema ed imprescindibile di non lasciarsi trascinare dal sentimento e da un soverchio

spirito di idealità, ma di procedere nella soluzione unicamente colla riflessione e colla ragione, tenendo soprattutto conto delle esigenze sociali e delle conseguenze pratiche che deriverebbero necessariamente dall'attuazione di sistemi, che idealmente e teoricamente appaiono seducenti.

Pertanto un profondo esame degli argomenti, addotti a sostegno del sistema della carità legale, dimostra evidentemente come essi non valgano in realtà a legittimarlo e giustificarlo (1).

Non si può anzitutto considerare la società umana come una vasta società di assicurazione, in senso stretto e rigoroso, contro i danni naturali; e tanto meno si può dire essere lo Stato come un gran padre comune, che deve provvedere a tutti il necessario per vivere.

Ciò è contraddetto dal concetto stesso dello Stato e dai limiti generali della sua azione.

Se è necessario l'intervento dello Stato in tema di pubblica assistenza, se esso corrisponde alla sua natura e al suo fine, non si può da ciò ragionevolmente e logicamente dedurre dovere lo Stato di regola provvedere sempre in modo diretto al soccorso della miseria; poichè per tal modo si uscirebbe dai confini legittimi della sua azione, ed ogni tassa speciale, che a tale scopo si imponesse ai contribuenti, non potrebbe essere che ingiusta, arbitraria ed illegittima.

(1) Questo studio critico non ha solo un'importanza storica e teorica, ma assume anche un valore pratico: basta, per convincersene, ricordare che non sono molti anni in Italia si presentarono progetti di legge intesi ad attuare il principio della carità legale. Così nella Sessione 1878-79 il Deputato Catucci presentò un Progetto di legge per pubblici soccorsi all'indigenza, del quale si diede lettura nella Tornata del 15 febbraio 1879: l'art. 1 di esso proclama il diritto di qualunque indigente all'assistenza da parte dello Stato; l'art. 4 stabilisce la tassa dei poveri. (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Discussioni, Sessione 1878-79, p. 4219).

41. L'uomo, esercitando la carità e la beneficenza, obbedisce unicamente al sentimento e al cuore, adempie a un dovere morale, non può quindi subire coazione alcuna da parte dello Stato: un tributo, che gli venga imposto per sopperire alle spese necessarie per la carità legale, non è più un atto di liberalità, chè la liberalità non si impone, ma un vero obbligo giuridico, ingiusto e illegittimo in sè, inquantochè non corrisponde ad un vero e proprio ufficio dello Stato, dannoso nelle sue conseguenze.

La tassa infatti, essendo imposta a tutti i contribuenti, è già causa per sè di una grave ingiustizia, togliendo spesso all'uomo industrioso una porzione del prezzo delle sue fatiche per darla ad un vizioso. Di più, trattandosi di una vera imposta, è indispensabile stabilire le opportune sanzioni giuridiche per garantirne il pagamento; donde molestie e vessazioni ai contribuenti, la necessità di sacrifici per parte loro per soddisfare al proprio obbligo: così sotto pretesto e collo scopo di far giustizia si giunge a gravi ingiustizie.

Senonchè lasciando la pubblica assistenza a carico esclusivo dei privati vi ha incertezza di soccorsi e pericolo di una cattiva loro distribuzione; sicchè può parere che la beneficenza privata sia impotente a sopperire ai bisogni dei poveri e agli indigenti.

Se ciò è vero in alcuni casi e in un certo senso, non si può dir altrettanto in senso assoluto e generale, come risulta dalla ragione e dalla storia.

L'uomo alla vista delle miserie e dei bisogni altrui non solo prova un sentimento di pietà e di compassione, ma sente che gli incombe un grave dovere morale di prestar loro soccorso e alleviarli; sente che il dovere di rispettare negli altri la personalità umana non è solo negativo, ma di più positivo, per cui egli deve cooperare allo svolgimento di tale per-

sonalità, provvedendo al suo simile le condizioni a ciò necessarie, che egli non può procurarsi da sè. Ora come potrebbe l'uomo essere stretto dal dovere di operare ciò che per altra parte non fosse capace di compiere? Questo, che è vero degli uomini singoli, è pur vero degli uomini associati fra loro: la ragione dunque dimostra come sia assurdo e contraddittorio sostenere essere la beneficenza privata individuale o collettiva incapace in ogni caso di sollevare le miserie ordinarie della vita umana. Chè anzi la storia addita che quasi tutti gli stabilimenti di beneficenza ebbero origine dalla privata iniziativa senza nessun intervento e aiuto per parte dello Stato, anzi spesso malgrado la sua opposizione, fierissima specialmente nei secoli aurei del cristianesimo.

Certo di fronte a gravissime e straordinarie sciagure cessa o è insufficiente la beneficenza privata; ma se in questi casi non si può ragionevolmente contestare la legittimità dell'azione diretta dello Stato, non ne consegue che essa si debba necessariamente elevare a regola ed a sistema.

42. Si può però ancora dubitare che senza l'azione diretta dello Stato vengano a mancare la necessaria garanzia di un'equa distribuzione dei soccorsi, proporzionatamente ai bisogni dei poveri senza spirito di parte, e la certezza che si provvederà a tutti gli indigenti. L'unico modo per soddisfare a queste esigenze parrebbe quindi consistere nel sistema della carità legale; poichè, anche prescindendo dalle possibili ingiustizie, l'oculatezza dei privati non può mai esser tale da riuscire alla scoperta di tutte le miserie e di tutti i bisogni.

Ma è facile osservare che ammettendo pure gli inconvenienti, che si addebitano alla carità privata, essi non solo sono anche proprii della carità legale, ma in essa si fanno anche più gravi per la natura stessa delle cose. Infatti i privati cittadini, che si sentono spinti alla beneficenza da un impulso

del cuore e dai sentimenti più sacri dell'umana natura, soddisfano con amore e disinteresse al loro dovere morale, dal cui adempimento derivano dolci soddisfazioni. Quindi è che alle loro premurose cure più difficilmente riusciranno a tenersi celate certe miserie timide e modeste, che invece possono sfuggire facilmente agli amministratori della carità legale, i quali non hanno iniziativa propria, ma devono limitarsi ad eseguire fedelmente la legge.

Nè giova addurre in favore della carità legale la considerazione che essa provvede ad un'equa distribuzione dei soccorsi senza spirito di parte, poichè — o gli agenti pubblici non hanno un potere discrezionale, e allora non potendo tener conto delle speciali condizioni di fatto, che riesce impossibile alla legge definire *a priori*, ne verrà l'assurdo d'un eguale trattamento per tutti i bisognosi di soccorso con gravissime conseguenze pratiche; — o spetta loro un potere discrezionale nella distribuzione dei soccorsi, e allora gli inconvenienti si fanno ancor più gravi, aprendosi il campo all'arbitrio di chi, non avendo interesse diretto, facilmente cede a speciali sentimenti di simpatia e di predilezione per alcuni, al timor di vendetta per altri.

43. A dimostrare in modo irrefragabile come il sistema della carità legale sia assolutamente inaccettabile in pratica giova essenzialmente l'esame dell'influenza che esso esercita e sui poveri, che si propone di soccorrere, e sui contribuenti ai quali impone una tassa speciale; il che varrà a convincere come esso contraddica per sè e per le sue conseguenze al concetto stesso dello Stato e alla sua missione essenziale.

L'influenza, che la carità legale esercita sui poveri, è duplice, e proviene anzitutto dai principii stessi costitutivi del sistema, e poi dal modo speciale di distribuzione dei soccorsi.

La carità legale impone allo Stato l'obbligo giuridico della

pubblica assistenza; i contribuenti sono costretti a pagare una tassa speciale pel sollievo dell'indigente, cui si viene a riconoscere di fatto un vero e proprio diritto di essere assistito; donde distrutti in lui tutti i sentimenti onesti e delicati, anzi non si può neppure più parlare di gratitudine e di riconoscenza, poichè non si trova più di fronte ad un benefattore, ma ad un vero e proprio debitore. Inoltre nell'idea dello Stato v'ha per le menti incolte qualche cosa di così vago e indefinito, che, come l'animo loro si dispensa da qualunque riconoscenza, così pure l'intelligenza rifugge da qualunque riflessione e da qualunque calcolo.

Sotto questo aspetto nulla v'ha di più funesto di quelle sovvenzioni periodiche e regolari proporzionate al numero delle teste: lo Stato provvede a tutti, non lascia alcuno senza soccorso; quindi l'imprevidenza, quindi negletta l'abitudine del risparmio, bandito il pensiero del domani.

44. Così si accresce il numero dei poveri, poichè l'uomo naturalmente inclina al riposo e non si adatta a vincer l'inerzia e a sopportar la fatica, se non quando vede che ciò è necessario per assicurare la propria sussistenza. Pertanto per la certezza del soccorso i poveri sono oziosi e vagabondi, ricusano soventi di profittare dei mezzi di lavoro che loro si offrono: l'abitudine del soccorso estingue a poco a poco ogni sentimento di onore e di dignità personale, ogni idea di responsabilità e di attività individuale; e questo avviene non solo nei poveri, ma anche nei loro figli, in cui si perpetuano i tristi risultati del sistema. Accompagnando i genitori a riscuotere l'elemosina legale, acquistano naturalmente l'idea che faranno essi pure alla loro volta lo stesso, il che soffoca ogni germe di onore e di attività.

La certezza dei soccorsi accelera l'epoca dei matrimoni, che spesso anzi sono un calcolo per ottenere più facilmente

sussidii, donde una moltitudine di figliuoli ignoranti e viziosi. Questo stato di degradazione morale è accompagnato da un grande indebolimento dei vincoli e delle affezioni domestiche, per cui vengono disconosciuti i più nobili sentimenti della natura umana. La paternità è talvolta oggetto di speculazione; spesso i genitori trascurano e abbandonano i figli sapendo che non rimarranno senza soccorso; facilmente gli sposi si separano e il marito abbandona la sposa, che va così a carico del pubblico; i figli ricusano ogni sacrificio per provvedere ai vecchi genitori, la cura dei quali non stimano proprio compito.

Nessuna meraviglia pertanto se come necessaria e ineluttabile conseguenza di tale stato di assoluta immoralità si manifesti un turbamento generale dell'ordine sociale, e, coll'aumento della miseria e del vagabondaggio, un aumento spaventoso del numero dei delitti. Per tal modo la carità legale, invocata per un filantropico scopo e come unico rimedio per sanare la piaga del pauperismo, conduce per sua stessa natura e in virtù dei suoi principii costitutivi a risultati diametralmente opposti. Essa non solo non riesce allo scopo, ma incoraggiando e favorendo l'ozio, l'imprevidenza, la spensieratezza allarga anzi, aggrava e incancrenisce il male, cui mira a rimediare.

45. Altri è ben gravi inconvenienti derivano dalla carità legale pel modo di distribuzione dei soccorsi.

La legge infatti può solo determinare le condizioni generali necessarie per aver diritto al pubblico soccorso, non già tener conto *a priori* di tutte le circostanze di fatto svariatissime: se cercherà di descriverne le principali, non potrà evitare gli inconvenienti gravissimi delle formole descrittive.

Gli amministratori della carità legale devono eseguire la legge in modo uniforme per tutto lo Stato; non avendo nessun

potere discrezionale non possono tener conto delle speciali circostanze di fatto, avendo così riguardo a differenze non specificate dalla legge. Per conseguenza riceverà eguale trattamento l'uomo onesto, cui un accidente imprevisto rese necessario un soccorso momentaneo, e lo spensierato, che rimane continuamente a carico del pubblico; donde lesa e indebolito nel primo il sentimento della dignità e dell'onore individuale.

Nè a questi inconvenienti si potrebbe rimediare accordando agli amministratori un potere discrezionale nella distribuzione dei soccorsi, per cui si tenga conto delle speciali circostanze di fatto: che anzi per tal modo all'ingiustizia derivante dalla legge non si fa che sostituire quella derivante dall'arbitrio umano.

Infatti i distributori dei soccorsi non agiscono per impulso del cuore e per la soddisfazione di un dovere di coscienza, ma unicamente per adempiere al loro ufficio di agenti della legge; quindi nessun speciale interessamento, nessun amore nel disimpegno dei propri affari, e oltre a ciò la facilità di cedere ai sentimenti di simpatia e di predilezione per gli uni, e al timore di vendetta o di animosità per gli altri; donde gravi ingiustizie a danno del povero veramente degno di soccorso, che, timido e modesto, è abbandonato, mentre si favoriscono i più audaci, quelli che si impongono colle esagerazioni e stancano coll'importunità.

46. Non meno grave e perniciosa è l'influenza, che la carità legale esercita sui contribuenti, su quelli cioè che vengono sottoposti alla tassa pei poveri.

Un naturale sentimento di benevolenza e di compassione induce l'uomo a soccorrere l'infelice e ad alleviarne i mali: questo egli fa per obbedire ad un dovere di coscienza, ma senza subire nessuna coazione.

A questi nobili concetti la carità legale sostituisce la forza

e la coazione; la carità, da virtù e dovere morale quale essa è per sua intima natura, si trasforma in obbligo giuridico, che, se inadempito, dà diritto al creditore di ricorrere all'autorità giudiziaria per costringere il debitore al pagamento del proprio debito; donde gravi vessazioni ai contribuenti e il doloroso spettacolo di veder citati innanzi ai tribunali per costringerli al pagamento della tassa onesti padri di famiglia, che sono talora obbligati a gravi sacrifici e a dolorose privazioni per soddisfare ad un obbligo ingiusto e irrazionale.

Quindi malumori nei contribuenti: la carità non si esercita più con affezione e per nobile istinto, ma unicamente come un peso obbligatorio e spesso anche con animosità verso chi ne approfitta; per cui ai nobili sentimenti di benevolenza, di compassione e di riconoscenza del povero al ricco si sostituiscono lagnanze e malcontenti reciproci e infinite contestazioni.

Intanto mentre da una parte il numero degli assistiti tende ad aumentare sempre più, dall'altra tende a diminuire quello dei contribuenti, essendo naturale che ciascuno cerchi in ogni modo di sottrarsi ad un grave peso, come agogna a valersi di un beneficio.

47. Quindi altra conseguenza non meno funesta del sistema si è che in proporzione della tassa diminuiscono i soccorsi volontari e se ne inaridisce la sorgente, poichè la naturale tendenza dell'uomo a soccorrere la miseria si acqueta al pensiero della tassa pagata; e lo dimostra il fatto che le private elargizioni sono molto maggiori nei paesi, ove non vige il sistema della carità legale.

Nè si potrebbe osservare in proposito che quando lo Stato provvede esso direttamente alla pubblica assistenza riesce inutile la beneficenza privata, sicchè nessun danno potrebbe derivare dal fatto ch'essa cessi di manifestarsi.

La verità è, e l'esperienza continuamente lo prova, che invano si cercano nella beneficenza legale i benefizi e i salutarî effetti della privata, che per essere spontanea, esercitata con amore e direttamente fra benefattore e beneficiato, produce mirabili effetti. Apparentemente la carità legale può presentarsi come mezzo acconcio per togliere i dissidi e le animosità fra le classi sociali e accrescerne l'armonia; di fatto invece non riesce che ad accrescerne il contrasto e a ravvivarne sempre più l'antagonismo, ponendosi così in perfetta contraddizione collo scopo precipuo dello Stato.

Queste le conseguenze, che la logica e la ragione dimostrano essere proprie della carità legale, e sono confermate inoltre chiaramente dalla storia. Questo sistema si manifestò in varii luoghi sotto diverse forme e prese un vario sviluppo; ma specialmente in Inghilterra, in cui sorto in circostanze eccezionali, più volte riformato e riordinato, non ha impedito uno spaventoso aumento del pauperismo e l'affermarsi potente e grave della questione sociale.

Nè valè addebitare questi inconvenienti all'abuso del sistema e alle sue erronee applicazioni: esorbita dai limiti imposti a queste considerazioni una rassegna storica sul sistema stesso, sulle sue origini e varie manifestazioni in Inghilterra: in realtà la storia inglese è maestra sicura in proposito, ed oramai l'esperienza ha dimostrato che neppure le riforme del 1834 furono efficaci.

Del resto è ovvio che da un principio erroneo non possano attendersi buoni risultati pratici, qualunque sia il modo della sua attuazione.

Sistema Generale.

48. Rimane l'altro sistema, radicalmente diverso dal primo, per cui pur considerandosi la pubblica assistenza come un dovere dello Stato, non si riconosce però nei privati un corrispondente diritto al pubblico soccorso. Nè sussiste in ciò contraddizione: a dimostrarlo basta richiamare la distinzione già accennata fra doveri giuridici o di giustizia (obbligazioni) e doveri di umanità o di reciproco soccorso (doveri morali), che vale e per l'individuo e per lo Stato.

Anzitutto non è vero che ad un dovere dello Stato debba sempre e necessariamente corrispondere un diritto dell'individuo. Nessun obbligo dello Stato infatti è più certo e più inconcusso della protezione dovuta alle persone e alla proprietà, eppure non si può esigere dallo Stato che difenda in tempo di pericolo le nostre persone e le nostre sostanze: solo quando la lesione dei nostri beni sia avvenuta sorge in noi il diritto di ricorrere all'autorità giudiziaria perchè giustizia sia fatta.

Pertanto se il titolo dell'azione dello Stato è determinato dalla natura stessa e dall'indole della pubblica assistenza indipendentemente dalla potenza e dalla capacità privata individuale e collettiva, per determinare il modo speciale di quest'azione è indispensabile tener conto di questa potenza e di questa capacità in concreto, poichè l'intervento dello Stato non deve distruggere mai l'opera individuale, nè sostituirsi ad essa; ma deve supplirla, se è del tutto incapace; integrarla, se insufficiente; coordinarla al conseguimento del suo proprio fine, se è capace di provvedere da sè a un interesse collettivo.

Ora l'esperienza dimostra come di regola al sollievo delle miserie ordinarie e normali della vita basti l'opera dei privati, efficace sempre, se bene intesa e bene ordinata, e feconda di ottimi risultati. La beneficenza, che ne è la conseguenza, è per sua natura d'indole affatto individuale, e mal si adatterebbe ad esser ridotta a istituzione pubblica, legata quindi da leggi e da regolamenti, che per quanto sapientemente concepiti non potrebbero che inceppare sempre quella libertà e varietà d'azione, che forma appunto il suo maggior pregio.

Però lo Stato non può nè deve rimanere estraneo: certo non è possibile nè conveniente un'azione diretta; ma, data la carità privata che ha i caratteri di pubblicità e di perpetuità, esso deve tutelarla, promuoverne lo svolgimento, coordinarla al conseguimento del suo fine e garentirne gli effetti: per conseguenza sistema generale sarà quello di un' azione indiretta.

49. Ma nella Società umana avvengono pur troppo straordinari infortunii, generali calamità e disgrazie, che producono fatalmente miserie e bisogni straordinari. Di fronte ad esse sono impari assolutamente le forze del privato soccorso per quanto generoso; la carità privata è quasi sempre insufficiente, sempre troppo lenta nell'apportare aiuto.

In questi casi eccezionali e straordinari si fa evidente la necessità dell'azione diretta dello Stato, il quale fallirebbe al suo scopo e alla sua missione se non intervenisse a provvedere direttamente e immediatamente per impedire che il male si aggravi e prenda maggior estensione e prevenire maggiori pericoli. Una classe molto numerosa della popolazione, che nei tempi normali e anche di fronte agli infortunii ordinari della vita è in grado di provvedere da sè ai proprii bisogni, non può bastare a sè stessa nei casi di infortunii straordinari e generali. Sicchè è compito supremo e imprescindibile dello

Stato di provvedervi sollecitamente, impedire che la condizione di tale classe si aggravi, ristabilirla tosto nella sua posizione indipendente, impedire i danni gravissimi che potrebbero derivare da un completo abbandono.

Donde la necessità, di fronte all'azione indiretta come sistema generale, di un'azione diretta in casi eccezionali e straordinari, la quale appunto perchè non si eleva a regola ed a sistema non costituisce una forma di socialismo. Infatti se nei casi normali della vita il solo lavoro è fonte dei mezzi di sussistenza, che non spetta allo Stato di somministrare neppur al povero, quando è in grado di lavorare, sonvi però casi eccezionali di straordinari infortunii, che producono per molti uno stato di forzata inabilità di provvedere da sè alla vita. In essi l'azione diretta dello Stato non distrugge punto nè menoma l'attività e la responsabilità individuale; ma è invece intesa a ristabilirla e a rafforzarla, restaurando le forze degli sventurati colpiti dall'infortunio e porgendo loro la mano per risollevarli e rimetterli nella condizione di non abbisognare più dell'altrui soccorso.

Adunque l'azione principale e diretta dello Stato nella pubblica assistenza si restringe a poche istituzioni ed a casi eccezionali: il sistema generale è quello di un'azione indiretta, che tuteli e organizzi la carità privata e assicuri il raggiungimento nel miglior modo possibile del fine, che essa si propone e al quale deve intendere.

Azione diretta in casi eccezionali.

50. Se l'azione diretta dello Stato in tema di pubblica assistenza non si può accettare come regola e come sistema generale non si può nè si deve neppure trascurare come ec-

cezione in alcuni casi speciali. Quando si tratta di provvedere a mali, contro cui non è possibile lottare, al cui sollievo la carità privata è insufficiente, o, se pur sufficiente, sempre troppo lenta e tardiva, mentre è necessario un pronto e immediato soccorso per impedire che il male si estenda e si aggravi; in questi casi, che hanno in sè la propria limitazione, non si può seriamente e ragionevolmente disconoscere e contestare la legittimità e la necessità dell'azione diretta da parte dello Stato, la quale, oltrechè provvedere al soccorso dei mali presenti, mira a prevenire e ad impedire la manifestazione di mali più gravi. Qui non vi può esser pericolo di cadere negli inconvenienti della carità legale, purchè però non si fraintenda il principio generale e non se ne facciano in pratica errate applicazioni.

La natura della disgrazia da riparare fa sì che nel provvedervi direttamente lo stato non esce dalla sfera legittima e razionale della sua azione, ma adempie anzi alla sua missione essenziale di provvedere alla conservazione e al perfezionamento degli individui come tali e come membri del civile consorzio.

D'altra parte il particolare carattere del soccorso impartito assicura che esso, mentre è vitale per chi ne abbisogna, non potrà mai fomentare l'ozio e la sregolatezza.

Infatti si tratta quasi sempre di sciagure straordinarie, contro cui niuna previdenza può resistere e provvedere *a priori*, mentre, una volta avvenute, esigono pronto e adeguato soccorso, il quale, essendo temporaneo e diretto a rialzare dalla miseria chi ne abbisogna e a porlo in condizione di non più abbisognare del soccorso stesso, non nuoce punto all'attività e alla responsabilità individuale; ma le fortifica e le ravviva ponendole in grado di svolgersi e manifestarsi.

51. Da questi principii generali è facile rilevare in quali

casi per eccezione sia legittima e necessaria l'azione diretta dello Stato.

Quest' azione si rende anzitutto indispensabile nei casi di generali e straordinari infortunii, come inondazioni, incendi, naufragi, terremoti, diroccamenti e simili, che pongono nel bisogno del soccorso una classe numerosa di persone, che in tempi normali può col proprio lavoro provvedere a sè ed alla famiglia. Pur non disconoscendo la potenza e lo slancio meraviglioso che in questi casi assume la carità privata (del che in Italia si ebbero sempre luminosi e splendidi esempi), giova però non dimenticare che la gravità dell'infortunio e la sua estensione rendono quasi sempre insufficienti gli sforzi individuali, o, se non insufficienti, sempre troppo lenti e tardivi nel provvedere immediatamente a riparar danni, che commuovono l'intera cittadinanza, e a prevenire maggiori disastri e abusi di malviventi. Si rende adunque indispensabile il soccorso da parte dello Stato, il quale non impedisce la libera manifestazione della privata carità, ma anzi è un mezzo potentissimo di unione e di ravvicinamento fra le varie regioni di uno stesso paese. Però il soccorso dello Stato non deve indebolire la forza morale di quelli, che ne sono oggetto; occorre invece avvalorarla e procurare che non vengano mai meno i sentimenti preziosi di dignità, di onore e di indipendenza individuale.

E questo si otterrà quando il soccorso sia diretto unicamente a porre efficace rimedio alla sciagura straordinaria in modo da rimettere l'assistito nella sua condizione normale, che gli permette di bastare a sè ed a suoi senza bisogno del soccorso altrui.

Dell'azione dello Stato in tali casi si ebbe un esempio nella legge 31 maggio 1887 concernente i provvedimenti pei dan-

neggiati dai terremoti nelle Provincie di Genova, Porto-Maurizio e Cuneo.

Ad ogni modo è necessario rendere più efficace e proficua l'opera della carità individuale, la quale nei dolorosi casi di straordinari infortunii nazionali, sebbene assuma sempre uno slancio veramente meraviglioso, manifesta però molti inconvenienti nella distribuzione dei soccorsi, soprattutto per la lentezza e la mancanza di un criterio direttivo, di un fondo predisposto all'uopo, di opportune norme direttive e di una efficace responsabilità (1).

52. Lo stesso si deve dire nei casi di malattia per provvedere in modo generale ai soccorsi medici. Anzitutto la beneficenza, che merita maggior riguardo, è quella che è diretta a soccorrere il povero, che travagliato da grave malore fisico, non solo ha bisogno di soccorso, ma trovasi di più nell'impossibilità di portarsi a chiederlo a chi volentieri glie lo somministrerebbe.

Tale questione si riconnette collo studio delle istituzioni di previdenza intese a premunire contro i pericoli di malattia ed a provvedere durante la medesima i mezzi di sussistenza, di cui si parlerà in seguito. Ecco intanto perchè la legge Comunale e Provinciale 20 marzo 1865 all'art. 116, n. 5°, impone ai Comuni l'obbligo di provvedere al servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici pei poveri.

Se poi le malattie sono contagiose od epidemiche, le esigenze della vita sociale, la stessa sicurezza della sua esistenza rendono indispensabile l'azione diretta dello Stato per impedire

(1) Per ovviare a tali inconvenienti l'Associazione Garibaldi dei Veterani di Pistoia sotto il patronato del Re propose la costituzione di una Associazione Nazionale della Croce d'oro di previdenza e di soccorso contro gli infortunii nazionali con sede a Roma.

che il male si aggravi e si estenda e soccorrere nel tempo stesso i disgraziati che ne sono vittima.

Sonvi inoltre disgrazie dell'umanità, il cui soccorso richiede mezzi e istituzioni scientifiche tali, che possono essere forniti soltanto dalla pubblica amministrazione; donde la necessità dell'azione diretta dello Stato. In questi casi si tratta di soccorrere le miserie dell'umanità considerate in sè stesse, indipendentemente dalla condizione economica e sociale di chi ne è afflitto: essa non influisce quanto al titolo del soccorso, solo determina se il medesimo debba essere gratuito o a titolo oneroso. Così la legge già citata all'art. 174, n. 1°, impone alle Provincie l'obbligo del mantenimento dei mentecatti poveri.

53. Fra i casi di azione diretta dello Stato in tema di pubblica assistenza si annoverano ancora i sovvenimenti che dà lo Stato per inviare malati a terme salutari, pel viaggio gratuito degli indigenti in determinate circostanze, per il ricovero e l'educazione di giovani abbandonati (1); alle quali forme la legge di pubblica sicurezza accenna quando incarica

(1) A questo proposito è utile accennare ad un istituto, alla cui attuazione si intende ora nella nostra città, e che sarebbe desiderabile divenisse generale.

Accade non di rado che il carcere o la sventura tolgano d'un tratto i genitori a figli minorenni, i quali in un'età assai perigliosa, incapaci di provvedersi il necessario per la vita, esaurita la pietà dei vicini e dei congiunti, senza un pronto aiuto materiale e morale, abbandonati a sè, poco a poco si inoltrano nella via dell'ozio, del vizio e del delitto. Tristi conseguenze, alle quali si sarebbe pur potuto ovviare con un istituto, in cui fosse caratteristica la rapidità dei provvedimenti, inteso a porger loro un pronto aiuto e a mantenerli nel sentiero dell'onestà e della virtù. Questa, assai più che la riabilitazione dei caduti, è vera opera di igiene e di rigenerazione sociale; più che di beneficenza, di vera previdenza, intesa a prevenire la società da un aumento di esseri improduttivi e dannosi, viventi in definitiva a sue spese nelle case di pena o negli ospedali. Il provvedervi è imprescindibile dovere sociale; sicchè lo Stato, conforme alla sua missione, non deve rimanere del tutto estraneo e abbandonarsi esclusivamente all'opera e all'iniziativa individuale.

gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza « di fare opera a sovvenire a pubblici e privati infortunii, uniformandosi a tal uopo alle leggi ed agli ordini dell'autorità competente » (art. 9) (1).

Questione sul mantenimento degli esposti.

54. Si dubita se fra i casi eccezionali di intervento diretto dello Stato in tema di pubblica assistenza debba pure annoverarsi il mantenimento degli esposti.

« È difficile, scrive G. Boccardo (2), che una questione più « grave possa presentarsi al pubblicista e all'uomo di Stato ». A questo riguardo infatti la società trovasi in un bivio terribile: da una parte la voce del cuore, del sentimento e della carità impone allo Stato di raccogliere l'innocente bambino, che trovasi abbandonato e che perirebbe senza un immediato soccorso. Dall'altra l'esperienza e la ragione dimostrano quali serie e funeste conseguenze possano derivare dalla cattiva attuazione pratica dei brefotrofi e dalla certezza del soccorso, che sorge necessariamente dall'obbligo legale e costante imposto allo Stato di mantenere e allevare i bambini abbandonati. È questa una materia, nella quale, forse più che in altre, l'arte di fare il bene è una delle più difficili, per cui non basta contentarsi della sola bontà delle intenzioni: il problema, appunto perchè uno dei più formidabili, esige uno studio serio

(1) A quest'ordine di idee appartiene pure il gratuito patrocinio delle cause dei poveri, al quale provvedono attualmente il Decreto-legge 6 dicembre 1865 e la legge 19 luglio 1880. Però è da deplorare che per reazione alle antiche tradizioni piemontesi non si sia conservato il sistema vigente nello Stato Sardo in forza della legge 13 novembre 1859, la quale coll'istituto dell'Avvocato dei poveri applicava le guarentigie dell'azione governativa alla tutela dei diritti delle classi misere.

(2) *Dizionario di Economia politica.*

e profondo e sotto molteplici aspetti, e non può essere risolto semplicemente con poetiche aspirazioni e con vane figure retoriche. È indispensabile tener conto soprattutto delle speciali circostanze di fatto ed evitare due estremi entrambi dannosi di una compassione eccessiva e di una soverchia prudenza, che può talora essere barbara e crudele.

55. Si tratta di una delle più terribili piaghe sociali, che in tutti i tempi e in tutti i luoghi, in proporzioni più o meno estese, afflisce e travagliò la società; di un male che ha radice nella stessa natura umana, spinta spesso dal predominio delle passioni e degli istinti sulla ragione e sul dovere, alle illecite unioni sessuali, riprovate dalla morale e dalla coscienza.

Un tempo si credeva che a mantenere puro ed incontaminato il commercio dei due sessi dovesse intervenire la legge colla sua più efficace sanzione; ma i principii di diritto pubblico, oggi dominanti e inconcussi, hanno determinato nettamente quale sia in proposito il vero compito della legge nel senso che dessa non possa intervenire finché tali unioni non ledano un vero e proprio diritto individuale o sociale. Non basta che vi sia un peccato; occorre esista un reato, che cioè un diritto sia stato leso, non potendosi assolutamente confondere la morale col diritto penale.

Certissima cosa pertanto che sfugge al magistero punitivo il fatto di due persone libere, che obbedendo agli stimoli dei sensi o agli affetti del cuore, spontaneamente e volontariamente consentono a concedersi reciprocamente il godimento del proprio corpo.

Quando invece l'illecita unione non sia il risultato della libera e spontanea volontà di due persone libere, oppure per la forma di pubblicità che assume costituisca un oltraggio al pubblico pudore; in questi due casi soltanto, essendovi rispet-

tivamente la lesione di un diritto individuale e sociale, giustamente si spiega l'intervento repressivo della legge.

Al principio giuridico, che vieta la persecuzione penale degli illeciti accoppiamenti, si aggiunga un principio politico. Dato anche che fosse possibile l'intervento della legge penale non è a credere che con ciò si riuscirebbe a porre un freno efficace al vizio e alla dissolutezza. La pubblica morale ne ritrarrebbe non un vantaggio, ma un danno gravissimo; inoltre, essendo a ciò necessario penetrare nella vita privata dei cittadini, si verrebbe a odiose inquisizioni, il più delle volte senza risultato, incompatibili in ogni caso coi principii di libertà ed impossibili in un ben ordinato vivere civile.

56. Che dire però delle conseguenze spesso derivanti da queste illecite unioni?

Quando in seguito alle medesime compaiono sulla scena del mondo essere umani, rivestiti dei diritti inerenti all'umana personalità, è impossibile che la legge possa mantenersi assolutamente estranea e indifferente, pur essendo oggetto di serie discussioni il modo speciale di intervento.

Anzitutto, quanto ai rapporti tra i figli nati fuori di matrimonio e la società civile, l'opinione pubblica, conformandosi ai principii di ragione, impone di riconoscere e rispettare l'umana personalità che loro compete. Sarebbe un'ingiustizia enorme punire l'innocente per la colpa dei genitori, colpa, alla quale egli deve la vita. È già una sventura grandissima per sè stessa l'aver sortito illegittimi natali; come potrà dunque tale fatto esser fondamento legittimo e ragionevole di disposizioni aventi carattere penale o restrittivo della naturale capacità giuridica?

Che anzi il principio della convenienza e le esigenze sociali sono contrarie a tale punizione. Infatti dal momento che una dolorosa esperienza attesta come molte volte gli stessi

genitori infliggano al frutto della propria colpa la più grave pena coll' abbandonare il bambino e far sparire ogni traccia della sua origine, è vana assolutamente la speranza che le pene inflitte alla prole innocente, pur essendo ingiuste in sè, possano per avventura aver per effetto di allontanare l'uomo dalle illegittime unioni sessuali, e quindi trovar la loro ragione d'essere e giustificazione nello scopo, che si propongono di conseguire.

La verità è che la causa della colpa è la violenza della passione, la quale soffoca ogni sentimento, calpesta ogni dovere e non si arresta al pensiero, se pure vi lascia luogo, delle conseguenze che possono derivare dal fatto che si vuol commettere.

57. Ma non basta riguardo ai figli illegittimi il dovere negativo dello Stato di non far loro del male e di riconoscere pienamente i diritti inerenti all'umana personalità.

L'individuo umano abbisogna per un certo tempo del soccorso e delle cure altrui per non perire; onde nasce necessariamente in chi lo procreò e lo pose nella condizione di abbisognare del soccorso l'obbligo imprescindibile di procurargli le condizioni della vita. Quest'obbligo non può essere abbandonato alla sanzione morale, ma deve ricevere inoltre un'efficace sanzione giuridica, la quale però presuppone che sia già accertato legalmente il rapporto di paternità e di filiazione.

Può darsi che i genitori, per soddisfare ad un debito sacro e riparare per quanto sta in loro al fallo commesso, spontaneamente confessino di aver procreato un figlio fuori di matrimonio. Così la morale e la coscienza imporrebbero di fare sempre e a tutti; ma non sempre si ascolta la voce della natura e del cuore: il riconoscimento attesta un grave trascorso e impone speciali obbligazioni; ad esso spesso si

oppongono riguardi sociali e calcoli di convenienza; per cui molte volte alla colpa dell'illecita procreazione i genitori aggiungono quella ancor più grave dell'abbandono del figlio, cui diedero la vita. E pertanto di fronte a questo fatto quale sarà il compito della legge?

Nelle antiche provincie piemontesi le Patenti di Re Carlo Felice del 15 ottobre 1822 addossavano le spese pel mantenimento degli esposti al Governo per una quota fissa, alla Provincia per ogni soprappiù ogniqualevolta fossero insufficienti gli Ospizi istituiti e i proventi di altre Opere Pie a ciò destinate.

Colla legge Comunale e Provinciale 23 ottobre 1859 le Provincie rimasero esenti da questo carico, che fu così ripartito fra lo Stato e le Opere Pie.

Infine la legge Comunale e Provinciale 20 marzo 1865 tuttora vigente pone le spese pel mantenimento degli esposti a carico dei Comuni e delle Provincie nella proporzione da determinarsi da Decreto Reale sentiti previamente i Consigli Provinciali e il Consiglio di Stato (art. 237 capov.).

Senza soffermarsi sull'interpretazione di tale disposizione transitoria e sulle varie opinioni in proposito, poichè da vent'anni si attende invano una legge speciale che regoli tale materia, sarà più utile ricercare quale debba esserne lo spirito informatore, quale il sistema da attuarsi colla medesima (1).

58. A tale scopo occorre distinguere i veri esposti in senso penale, in relazione cioè all'art. 508 del Codice Penale, che punisce l'esposizione d'infanti, dagli esposti in senso comune

(1) Attualmente la legge è intesa in senso largo, per modo che l'obbligo delle Provincie e dei Comuni non si limita soltanto ai bambini delittuosamente abbandonati in luogo pubblico o solitario, ma si estende ad ogni figlio illegittimo abbandonato dai genitori. In tale senso si pronunziò anche il Consiglio di Stato.

e generale, che comprendono i figli illegittimi, che i genitori espongono in un luogo qualunque o portano negli Ospizi destinati a riceverli.

Ora riguardo agli esposti in senso penale è manifesto il dovere dello Stato. L'esposizione di infanti è un delitto; lo Stato deve ricercare e punire i colpevoli; ma intanto, essendo necessario evitare un male maggiore, deve accogliere l'esposto per evitarne la morte. Ond'è che il loro mantenimento da parte dello Stato non è l'esercizio di un'opera di beneficenza, ma piuttosto una conseguenza ed un'appendice del diritto penale: lo Stato mantiene gli esposti perchè si trovano in suo potere per effetto di un'azione delittuosa e per salvarli dalla morte intanto che la giustizia procede contro i rei della loro esposizione.

Grandissima invece è la divergenza di opinioni intorno all'azione spettante allo Stato riguardo ai nati illegittimi abbandonati dai propri genitori. Una completa astensione da parte dello Stato non è possibile: esso non può rimanere inerte di fronte ad una vittima innocente, di cui non si conoscono i genitori, e che abbisogna di molte cure e di un immediato soccorso per non perire. Abbandonato da quelli, che dovevano essere il suo appoggio, la sua disgrazia è di per sè un titolo alla protezione della società, che deve averne cura per non venir meno ad una delle sue funzioni più essenziali.

59. Sorgono però gravi dubbi e gravi difficoltà riguardo al modo speciale dell'azione dello Stato in proposito.

Si può infatti dubitare se la necessità di un soccorso certo, pronto ed immediato ai fanciulli abbandonati dai propri genitori conduca imprescindibilmente ad addossare allo Stato l'obbligo assoluto e perenne del loro mantenimento. Che anzi non si comprende come lo Stato, che non è istituto di carità e di beneficenza e che non può assumerne la qualità e gli uffici

senza cadere in tutti gli inconvenienti e in tutti gli assurdi della carità legale, possa essere obbligato a mantenere ed allevare a sue spese i fanciulli abbandonati, esonerandone i genitori da ogni responsabilità.

Se è compito dello Stato di provvedere al pronto soccorso degli esposti per impedire mali maggiori, esso dovrebbe esercitarlo come lo esercita riguardo agli esposti in senso penale, avendo cioè cura dei bambini abbandonati per salvarli dalla morte, ma procedendo intanto alla ricerca dei loro genitori, cui spetta l'obbligo di provvedervi, pel principio generale ed inconcusso che chi ha commesso il male debba sopportarne esso ed esso solo tutte le conseguenze.

Invece a questo principio pare contraddica apertamente il sistema, che ponendo a carico dello Stato il mantenimento dei figli di illeciti amori abbandonati dai propri genitori, esonera in sostanza gli autori del male da ogni giuridica responsabilità, addossando invece le spese, che ne derivano, egualmente su tutti i contribuenti; ciò contrariamente ad ogni più elementare principio economico e morale, in quanto che si obbliga l'onesto cittadino a sopportare un peso all'unico scopo di riparare le conseguenze dei falli altrui severamente riprovati.

60. Inoltre gravi ragioni di giustizia pare contrastino a tale sistema.

Infatti se agli amministratori pubblici si presentasse una madre legittima, sola col suo bambino, priva di pane per sè e di latte per la sua creatura, supplicando di raccogliarla, essi sordi alla voce del cuore, saldi ai doveri d'ufficio, non potrebbero risponderle altro fuori che lo Stato non è un'Opera Pia, che non si può far la carità col denaro dei contribuenti.

Eppure si spenderebbe questo denaro per dar soccorso

a una madre colpevole, che per impellenti circostanze (ordinariamente rispetti umani) non vuole mantenere il figlio suo, ponendola così sino a un certo punto in condizioni migliori della donna onesta, la quale in nessun modo può esimersi dal provvedere ai figli, mentre l'altra può facilmente esonerarsi da qualunque peso e responsabilità. Ond'è che invece di favorire il matrimonio, non ammettendo negli ospizi i bambini che si sapessero nati di furtivo amore, si riesce a tutto il contrario; poichè mentre ai nati legittimi lo Stato non pensa di provvedere, per contro s'incarica di mantenere i figli illegittimi abbandonati dai genitori.

61. Non si può disconoscere l'importanza di questi argomenti, che si presentano anzi seducenti e con certa parvenza di verità, pur non essendo in realtà decisivi: la questione è intimamente connessa coi costumi, coi sentimenti, colle tradizioni della società; la soluzione di essa perciò non può dipendere unicamente da considerazioni astratte, teoriche, strettamente giuridiche e puramente individuali e psicologiche; sì bene e piuttosto da considerazioni sociali e politiche, dalle speciali esigenze di tempo e di luogo e dalle conseguenti convenienze pratiche.

Si dice comunemente che la dissolutezza dà origine ai figli naturali, la miseria è la causa del loro abbandono. Tale affermazione, se contiene una parte di vero, non è però interamente esatta. Certo la miseria da una parte, il libertinaggio dall'altra sono causa di un gran numero di abbandoni; anzi queste due cause si riuniscono soventi insieme, ma più sovente ad esse se ne aggiungono altre più gravi.

62. Non basta considerare i moventi individuali e soggettivi, che si manifestano cioè unicamente nei rapporti coll'individuo e colla sua famiglia: l'individuo vive in società, bisogna perciò risalire a cause ulteriori sociali ed oggettive, che in

fatto di abbandono e di esposizione di bambini sono bene spesso le sole veramente decisive.

L'interesse, che ha la madre illegittima a coprire col mistero il suo mancamento, dipende senza dubbio dal grado di severità, colla quale la condanna la pubblica opinione, e dalle conseguenze che deriverebbero dalla rivelazione del proprio stato.

Se i costumi ed il sentimento pubblico sono tali da considerare come irreparabile fallo da parte di una fanciulla l'essersi abbandonata a illecite unioni, sì da farle perdere la stima, la riputazione e la probabilità di contrarre un onesto matrimonio, maggiore sarà il numero dei trovatelli; chè le madri saranno costrette ad esporre il frutto di illegittimi amori per tener celata la loro condotta e conservare il proprio posto.

Se invece si perdona molto facilmente alla donna illegittimamente fecondata; se domina a suo favore la presunzione di seduzione e la pubblica opinione giudica con minor severità la sua colpa; la madre illegittima non teme di mostrarsi non avendo bisogno di nascondere il suo fallo; manca dunque un motivo potente per esporre un bambino; e così, pur essendovi molte nascite illegittime, le esposizioni sono rare.

Ciò accade appunto in quei paesi, in cui la legge permette le indagini sulla paternità. Infatti la ragazza, divenuta madre, ha interesse a rivelare il suo stato, perchè si possa perseguire il padre del bambino e costringerlo all'adempimento dei proprii doveri: non si violano così le affezioni materne, ma intanto maggiore è il numero delle nascite illegittime; ed è naturale dal momento che le ragazze nella facilità a lasciarsi sedurre trovano non già un ostacolo al matrimonio, ma un mezzo per prepararlo. Il che deriva dall'ammettere nelle generalità dei casi la presunzione di seduzione quanto alla

donna, che è un' ipotesi assai problematica nella vita reale, pericolosa specialmente per le sue conseguenze.

63. Nei paesi pertanto come il nostro in cui la legge civile vieta di regola l'indagine della paternità (art. 189 Cod. Civ.) e l'opinione pubblica, respingendo la presunzione di seduzione a favore della donna, considera gravissimo fallo l'aver acconsentito ad illegittimi amori, saranno necessari e si potranno giustificare provvedimenti legislativi intesi ad esonerare la madre illegittima, che si ritiene colpevole, dalle conseguenze del suo errore e dall'obbligo, che ne deriva, di mantenere ed allevare il figlio illegittimo?

Appunto perchè il suo esempio sia salutare e serva di freno alle cadute altrui parrebbe necessario addossare a lei tutte le conseguenze del suo fallo. Certo la donna illegittimamente fecondata cercherà con ogni mezzo di tener celato il suo stato; ma ciò si potrebbe anzitutto ottenere con qualche sacrificio pecuniario: se poi qualche ragazza o donna avrà potuto apparire pura e immacolata fin dopo il parto, e potrà temere compromesso ancora il suo onore dalla presenza del bambino, la sua jattura servirà anzi di salutare avviso e di potente salvaguardia dell'onore femminile, ponendo in rilievo le tristi e ineluttabili conseguenze di una caduta.

Dunque gli imbarazzi della famiglia, l'onore compromesso o in pericolo, naturale castigo di un fallo o di una condotta viziosa, non possono legittimare e tanto meno imporre allo Stato l'obbligo di provvedere al mantenimento degli esposti. Esso non può neppur derivare dalla mancanza di mezzi materiali, la quale, dopo tutto, non è maggiore per le madri illegittime che per le legittime, e in ogni caso non potrebbe dar luogo all'azione dello Stato, che non è istituto di carità e beneficenza.

64. La verità è che lo Stato, addossandosi tale obbligo,

non si propone di soccorrere le madri illegittime attenuando le conseguenze della loro caduta, il che sarebbe assurdo e pericoloso; ma mira unicamente a prevenire e ad impedire le funeste conseguenze che deriverebbero dal completo loro abbandono.

Queste conseguenze si devono riguardare sotto il duplice aspetto della pubblica moralità e della prevenzione di aborti e di infanticidii. Ora siccome è compito dello Stato di tutelare la pubblica morale e impedire che si aggravi e si estenda l'immoralità; siccome è suo dovere imprescindibile di provvedere non solo alla repressione dei reati, ma anche alla loro prevenzione; così in questi due fini, inerenti al concetto stesso di Stato e alle sue funzioni essenziali, risiede il fondamento razionale del suo obbligo di mantenere degli esposti.

65. Naturale conseguenza dell'abolizione degli istituti destinati ad accogliere e mantenere i figli illegittimi è la necessità più frequente di confessare la maternità: la confessione divenendo più generale riesce meno penosa; d'altra parte il pubblico poco a poco, vinto dall'abitudine, muta sentimento e si fa meno severo; e allora le giovani, temendo meno l'onta, più facilmente cadono e si lasciano vincere dalle passioni.

Per queste considerazioni la pubblica morale esige imperiosamente che si eviti lo scandalo di veder donne senza marito con un figliuolino al seno; poichè l'esempio di una fanciulla divenuta madre non può essere che contagioso; essa, condannata ad allevare il bambino, desta pietà, non antipatia: l'animo, facilmente dominato dal sentimento, induce a compiangierla, a riprovare piuttosto il seduttore, vero o preteso che sia, il quale, soddisfatta la sua passione, abbandonò la vittima; la commiserazione intanto è nociva, e perciò deve essere evitata.

L'ospitalità accordata ai trovatelli, bene intesa e ratte-
nuta nei suoi giusti limiti, concorre appunto a mantenere

nella pubblica opinione una giusta severità verso donne, che vennero meno ai loro doveri, e a prevenire scandali, la cui ripetizione sarebbe troppo dannosa ai pubblici costumi.

66. Sotto un altro punto di vista però si può dubitare se alla morale non contrasti apertamente il principio del mantenimento degli esposti da parte dello Stato.

La morale infatti è offesa dal fatto della procreazione della prole fuori di matrimonio, male senza dubbio grave e irreparabile; ma non è forse un male e uno scandalo peggiore che questa prole disgraziata resti priva delle cure materne e ridotta ad essere allevata da chi non ha per lei altro amore nè altro interesse fuori della mercede che riceve?

Come si possono invocare dal punto di vista della morale istituti, che sono in urto diretto colla morale stessa, come quelli che rompono i legami della famiglia, tutelano una colpa stigmatizzata dalla pubblica opinione, e affrancando i colpevoli dalle naturali conseguenze del loro fallo, tolgono i naturali ostacoli al mal fare, stimolando così al vizio e alla seduzione?

La procreazione della prole fuori di matrimonio è senza dubbio una grave colpa, ma può trovare forse la sua scusa nella fragilità e negli istinti dell'umana natura: per contro l'abbandono dei figli è un delitto, che non ammette nessuna scusa nè attenuante, in quanto che ripugna ad ogni sentimento di umanità, e accresce il peso del primo fallo togliendo al medesimo la sola riparazione onorevole, che è di riscattare con una buona ed amorosa educazione la illegittimità del concepimento.

67. A questa considerazione se ne riconnette un'altra, desunta dall'interesse stesso dei nati illegittimi, e fondata sul fatto che con tali istituti si toglie ai fanciulli l'appoggio che loro destinava la natura, il bene di conoscere i genitori, i

vantaggi delle affezioni domestiche e la speranza di venir legittimati per susseguente matrimonio.

Inoltre si renderà in realtà un vero servizio alla pubblica morale salvando l'onore di una sventurata, che fu sedotta, col porla in grado di serbare intatta la sua riputazione nascondendo la propria colpa; mentre invece se si squarciasse il velo pietoso che la copre, essa sarebbe disonorata e condannata ad essere per sempre respinta dalla buona società?

Apprendo un rifugio al figlio si salva l'onore della madre, ma solo agli occhi del mondo e con nessun beneficio per la morale, poichè la madre illegittima non cessa perciò di essere colpevole; chè anzi può darsi che essa, vedendosi esonerata da ogni responsabilità, creda di non essere in realtà colpevole, senta quindi meno i rimorsi utili e giusti per lei, e paventando meno una novella caduta sia meno cauta per l'avvenire. Sicchè colla migliore delle intenzioni si viene a offender ancor più la morale, che invece si vorrebbe salvaguardare.

68. Tutte queste osservazioni hanno senza dubbio una grande importanza, e di esse conviene tener conto riguardo al modo di attuazione pratica del principio, che sono dirette a combattere, per impedire che la cattiva applicazione e l'abuso del medesimo diano luogo a quegli inconvenienti, che a torto si attribuiscono al sistema per sè.

Il loro valore però non è decisivo. Esse partono da considerazioni individuali, esaminano la questione sotto un solo punto di vista, e presuppongono uno stato di cose, se non affatto ideale, certo molto dissimile dalla realtà concreta; mentre nell'argomento in questione è indispensabile considerare gli uomini quali sono di fatto, non quali dovrebbero essere, e prescindere da considerazioni individuali per tener conto soprattutto delle esigenze sociali.

69. Se in tal modo e sotto tale aspetto si esamina la que-

stione si rileva anzitutto non potersi di regola parlare seriamente di affezioni domestiche, che non possono esistere per un padre, che non vuol riconoscere suo figlio, per una madre che non osa confessare il suo stato. Tanto meno poi si possono invocare le relazioni di famiglia, che presuppongono necessariamente il vincolo coniugale, le affezioni che lo formano, i doveri che lo regolano, le virtù che esso prescrive. Invece il bambino, ricoverato negli ospizi, acquista una nuova famiglia, senza perder punto la speranza e la possibilità di venire un giorno riconosciuto dai suoi veri genitori: intanto un'amministrazione vigilante ed illuminata è incaricata della sua tutela; e se pur troppo così non accade oggidì nell'attuale ordinamento dei brefotrofi, non si può evidentemente dalla cattiva applicazione del sistema dedurre un argomento contro la bontà del sistema stesso.

Sotto questo rispetto non si può dire che i brefotrofi siano in urto colla morale, tanto più che la loro esistenza non impedisce che i genitori illegittimi spontaneamente obbediscano alla voce del dovere e cerchino di riparare il loro fallo con una buona ed amorosa educazione: ciò avverrà sempre quando l'impulso all'unione sessuale fu dato da un forte amore e non solo dal brutale istinto della passione.

70. Rimane però a giustificare l'azione dello Stato in quanto porge modo ai genitori illegittimi di esonerarsi da quella responsabilità che dovrebbe loro incombere.

L'obbligo imposto allo Stato di provvedere agli esposti per sè solo non può trovare fondamento giustificativo e base razionale: considerato invece in relazione colla società e colle conseguenze, che deriverebbero fatalmente dalla sua soppressione, apparisce non solo legittimo, ma necessario.

In sostanza questo fondamento si può riassumere nella

necessità di prevenire e impedire che dal male già commesso e irreparabile derivino ulteriori mali.

La procreazione della prole fuori di matrimonio oltre ledere di per sè e in modo irreparabile la morale può produrre altre conseguenze perniciosissime alla società. Essa non si può reprimere: non rimane dunque che prevenirla e diminuirne le conseguenze dannose. A prevenirla giova la severità della pubblica opinione nel condannare le illecite unioni sessuali; ed a mantenere questa severità è appunto indispensabile l'esistenza dei brefotrofi, come si è già dimostrato.

71. Occorre dunque prescindere dalla considerazione individuale e soggettiva, per cui pur mantenendo intatta in faccia al pubblico la riputazione di una madre illegittima, essa non cessa con ciò di essere meno colpevole; ma attenersi invece alle esigenze sociali ed oggettive, che rendono necessario di stendere sul suo fallo un velo pietoso.

Nè si dica che per tal modo più facilmente la donna ricadrà; poichè se onesta, non cesserà mai dal sentire i rimorsi del primo suo fallo pel solo fatto che è esonerata dal dovere di mantenere e educare il figlio: che anzi, se è riuscita a salvar le apparenze, più difficilmente ricadrà, e meglio saprà difendersi dalla seduzione; poichè la più potente protezione per una donna è il rispetto che ella inspira, rispetto che le verrebbe meno quando fosse nota la sua colpa.

Se poi la madre illegittima è data al vizio ed al libertinaggio, mentre da una parte è vano sperare che la presenza coatta del bambino possa giovare alla sua condotta e costituire un ostacolo a proseguire nella cattiva vita e nelle pratiche riprovevoli, dall'altra è grave interesse sociale di togliere questi innocenti bambini ai pericoli di una cattiva educazione e provvedere al loro avvenire.

72. Senonchè sotto il rispetto della pubblica moralità non

si può a meno di rilevare come col sistema dei brefotrofi, anche ammesso che si riesca ad attenuare le conseguenze dannose delle nascite illegittime, se ne favorisce per contro l'aumento (la statistica lo prova); cosicchè il bene, che deriva dal sistema, è soverchiato in realtà dal male, che effettivamente esso produce.

La certezza del soccorso, il costituire esso un debito da parte dello Stato fanno cadere in tutti gli inconvenienti della carità legale, aggravandoli anzi molto di più; perchè lo Stato si incarica esso stesso dell'educazione e del sostentamento dei fanciulli, mentre nel sistema della carità legale procura solo alla famiglia i mezzi a ciò necessari. La certezza, la pubblicità e l'estensione dei soccorsi favoriscono e incoraggiano l'imprevidenza, porgono quasi un premio al libertinaggio e stimolano i genitori a violare i doveri loro imposti dall'ordine morale, porgendo un mezzo legale assurdo per liberarsi dalle cure dei figli e attenuando così le conseguenze naturali del vizio: donde l'aumento delle nascite illegittime; sicchè lo Stato in realtà non riesce che ad aggravare ed estendere sempre più il male, al quale intende invece di porre rimedio efficace.

73. Ma neppure queste osservazioni valgono a infirmare il sistema, sul quale si discute.

Senza dubbio vi hanno cause secondarie, che producono l'esposizione dei fanciulli, e delle quali conviene tener conto. Le disposizioni relative all'ammissione degli esposti reagiscono fortemente e in modo diverso sui pubblici costumi e possono determinare un aumento dell'abbandono dei nati illegittimi. L'esperienza dimostra quali proporzioni funeste abbia assunto l'esposizione dei bambini sotto l'influenza di certe istituzioni, mercè stabilimenti di rifugio troppo numerosi o mal concepiti, in virtù di regole troppo facili d'ammissioni, per cui si veni-

vano quasi a solleticare le tendenze cattive della natura umana. Ma tutto ciò si riferisce unicamente a modalità dell'attuazione pratica del sistema, non invalida punto il principio che lo informa.

L'assistenza pubblica relativa agli esposti intanto è resa necessaria e legittima in quanto sia bene intesa e ristretta nei suoi limiti: fermo adunque il principio generale del dovere positivo dello Stato a tale riguardo, rimane a stabilire con quale misura e con quali mezzi si debba adempiere a tale dovere.

74. Intanto si può dire che il numero delle nascite illegittime sia maggiore dove esistono i brefotrofi e cresca coll'estendersi di questi?

Prescindendo da uno speciale studio statistico in proposito basterà avvertire come il numero dei nati illegittimi e quello degli esposti non deve essere considerato a sè nella sua materialità ed in senso puramente aritmetico ed astratto; ma piuttosto deve essere posto in opportuno raffronto coll'aumento della popolazione, col numero totale di nascite e specialmente col numero di donne atte al concepimento. Di più non bisogna confondere i fanciulli mantenuti negli Ospizi con quelli che vi sono ammessi, e dal progresso dei primi dedurre senz'altro un aumento dei secondi, e così un aumento degli esposti. Può infatti accadere che pur non crescendo il numero degli ammessi negli ospizi cresca il numero di quelli che sono mantenuti dagli Ospizi stessi, per una diminuzione, grazie alle cure, ai miglioramenti introdotti e ai buoni trattamenti, della loro mortalità.

Del resto è vana e infondata la speranza che coll'abolizione dei brefotrofi diminuisca il numero delle nascite illegittime; basta pensare come esse derivino per lo più da una forte passione di varia natura, tale ad ogni modo che non lascia

pensare e riflettere o arrestare alle conseguenze del fallo, che si vuol commettere.

L'opera dello Stato si manifesta appunto dopo che la passione si è esplicata e il male è stato compiuto, all'unico scopo di impedire che esso si allarghi, di prevenire danni maggiori, lasciando del resto ai loro autori tutta e intiera la responsabilità morale.

75. Ma la base e il fondamento di tale azione, oltrechè dalle considerazioni già svolte, emerge pure e più specialmente dalla necessità di prevenire gli aborti e gli infanticidii; il che basterebbe per sè solo a renderla non solo legittima, ma necessaria.

Sarà però questo un argomento serio e decisivo? Certo si preverrebbero molti furti dando del danaro a chi non ne ha, e abolendo il matrimonio si sopprimerebbe l'adulterio; ma è strano ed assurdo applicarsi a prevenire il delitto accarezzando tutte le debolezze e le tendenze, che ne sono la prima causa.

In realtà tale osservazione, per quanto a primo aspetto possa forse apparire seducente, non è seria, nè ha fondamento alcuno di ragione. Infatti non regge assolutamente il paragone tra la prevenzione dei furti e dell'adulterio dando del danaro a chi non ne ha e abolendo il matrimonio, e la prevenzione di aborti e di infanticidii mediante i brefotrofi: nel primo caso allo scopo di prevenire un male, che altri ha l'intenzione di commettere, ma che però non ha ancora commesso, si interviene prima che l'intenzione venga tradotta in atto; mentre invece i brefotrofi si propongono di prevenire ulteriori conseguenze di un male già commesso ed esistente in concreto.

Naturalmente tali istituti mirano pur anche a riparare alle conseguenze del male commesso; ma siccome questo non è il loro oggetto principale ed immediato, e intanto ciò fanno in

quanto riesce indispensabile per conseguire il proprio scopo; così non si può dire che essi accarezzino tutte le debolezze e le tendenze, che sono la prima causa del male.

76. Senonchè può sorgere dubbio se in realtà essi valgano a prevenire un certo numero di aborti e di infanticidii; perchè generalmente l'infanticidio non si commette su' bambini che abbiano vissuto qualche giorno; la donna non attende più alla vita del neonato dopo che il parto è conosciuto da due o tre persone: invece gli esposti contano più giorni ed anche più mesi. Di più tali reati avvengono anche dove esistono gli ospizi, e per altre cause, pel timore non della miseria, ma dell'infamia derivante dalla severità della pubblica opinione; non per freddo calcolo, ma per vertigine mentale.

Del resto non pare neppur fondato il timore che aboliti i brefotrofi aumentino gli aborti e gli infanticidii, poichè esso si era già manifestato quando si trattava di abolire le ruote esistenti presso ogni brefotrofo, che molti credevano facessero argine al male, e venne invece smentito dai fatti. Nonostante le opposizioni la ruota fu abolita compiendo così una vera conquista dell'umanità e dello incivilimento; e le statistiche penali dimostrano che il numero degli infanticidii, lungi dall'aumentare, è assai diminuito. Sicchè lo stesso dovrebbe succedere, se, modificata la legge attuale transitoria, venisse soppresso non l'ospizio dei veri esposti, che è una necessità sociale, ma l'ospizio dei bastardi, che è una vera calamità. E se ne vuole riscontrare una prova non dubbia nel fatto che dove non esistono tali ospizi non sono perciò maggiori gli infanticidii: attualmente nell'America del Nord e negli Stati più ricchi e civili d'Europa, nell'Inghilterra, in Prussia, in gran parte della Germania, nella Svizzera, nell'Olanda, nella Svezia, nella Danimarca, gli infanticidii sono assai meno frequenti di quello che siano negli altri paesi, in cui esistono tali ospizi.

Dunque i brefotrofi pare non si possano giustificare neppure dal punto di vista preventivo.

77. Alla confutazione di questi argomenti sono necessarie alcune considerazioni generali sulle cause dell'aborto e dell'infanticidio.

Causa precipua dell'aborto e dell'infanticidio (di questo specialmente, chè quello più raramente e difficilmente accade, richiedendo una lunga serie di atti e di manipolazioni criminose) è generalmente il bisogno, che ha la donna illegittimamente fecondata, di nascondere al pubblico la sua colpa. Essa, dopo essersi lasciata vincere dagli stimoli della passione, appena sente la propria gravidanza, non può a meno di pensare alla triste sua condizione, alla sorte che la aspetta, alle fatali e irreparabili conseguenze della sua caduta; specialmente all'infamia che la minaccia.

Intanto cerca con ogni mezzo di celare il proprio stato; ma giungerà pur troppo il momento del parto, e allora sarà indispensabile palesare la verità almeno ad alcune persone. Dato alla luce il bambino converrà tenerlo presso di sè oppure fare gravi sacrifici pecuniari, per molte madri impossibili, perchè la sua presenza non comprometta l'onore, che si è potuto salvare nascondendo il fallo fin dopo il parto: il pensiero pertanto di dover fra breve tutto confessare perdendo onore, stima, riputazione e forse anche il posto occupato, non può a meno che accecare l'intelletto e spingere al delitto. La madre illegittima abbandonata a sè o procurerà di abortire, o se pure per la difficoltà di procurarsi l'aborto riuscirà a vincere le cattive tendenze fin dopo il parto, assai facilmente ucciderà in seguito il suo bambino. E appunto lo uccide poco tempo dopo la nascita poichè agli strazi, ai dolori già sofferti e ai terribili pensieri, che già da tempo agitavano la sua mente, all'atto del parto viene ad

aggiungersi uno stato di alterazione cerebrale prodotto dalla gravidanza e dal puerperio; per cui nella sua aberrazione mentale è presa da un certo odio talora feroce contro il neonato, che è la prova del suo fallo, la causa della sua disgrazia e dei suoi mali futuri, per cui si sente fatalmente spinta ad ucciderlo e a distruggerne ogni traccia.

78. Invece se mediante i brefotrofi si presenta una via di salvamento alla madre illegittima essa non sarà anzitutto indotta ad abortire. Assai difficilmente poi si farà infanticida; poichè sibbene l'infanticidio si commetta in un momento di sovraeccitazione mentale, non è men vero che tale stato è prodotto non solo dal puerperio, ma anche dalle circostanze precedenti, dai serii timori e dalle gravi apprensioni, che travagliarono la madre durante la gravidanza; ond'è che tolte queste circostanze è molto più difficile che si giunga a tal punto di aberrazione da uccidere l'innocente bambino. Sarà senza dubbio cosa triste e dolorosa per la madre il separarsene; ma imperiose circostanze possono rendere necessario tale passo; in ogni caso potrà consolare il pensiero che altri avrà cura della vittima della colpa altrui.

79. Da queste considerazioni adunque emerge come non si possa invocare contro i brefotrofi, come mezzi di prevenzione di aborti e di infanticidii, il fatto che gli esposti contano più giorni e talora anche più mesi, mentre l'infanticidio non si commette generalmente su bambini, che abbiano vissuto qualche giorno.

Neppure vale addurre la considerazione che tali reati avvengono anche dove non esistono ospizi. L'esistenza dei brefotrofi non toglie che la madre illegittima, pur sapendo di potere, abbandonando il bambino, salvare la propria reputazione, sia indotta all'infanticidio o per un timore esagerato dell'infamia e del disonore, od anche dal pensiero dell'abban-

dono e quindi da un sentimento di malintesa compassione, per cui preferisce distruggere la vita del suo bambino piuttosto che affidarlo ad estranei. Però se è vero che tali istituti non valgono a togliere del tutto i reati contro la vita dei bambini, non è men vero però che essi ne diminuiscono un gran numero, il che è già un bene per sè stesso.

Quanto poi al fatto che l'abolizione della ruota non condusse agli effetti tanto temuti, è ovvia e risolvante l'osservazione che altro è abolire la ruota, semplice modalità nell'attuazione pratica del sistema, altro il principio stesso dell'obbligo dello Stato di mantenere gli esposti.

Maggior valore non può neppur avere il fatto che negli Stati, in cui non esistono i brefotrofi, il numero degli aborti e degli infanticidii è minore in confronto degli altri Stati, in cui essi esistono.

Il problema in questione è intimamente connesso coi costumi, coi sentimenti, colle tradizioni di ciascun popolo, per cui sarebbe vano ed assurdo pretendere di cercare un'eguale soluzione per tutti i tempi e per tutti i luoghi.

Ciascun Stato si governa secondo i suoi bisogni e secondo i suoi costumi, che sono la regola dei bisogni; per cui una soluzione, che in un paese produce ottimi effetti, trasportata altrove può riuscir fatale e perniciosissima pei costumi e sentimenti diversi.

80. Un'ultima obbiezione si vorrebbe desumere dal fatto, accertato dalle statistiche, della grande mortalità dei bambini nei brefotrofi, invocandone così l'abolizione nell'interesse stesso dei nati illegittimi. « Meno male, scrive in proposito Pellegrino Rossi (1), se aprando a quegli sventurati un asilo si « aprissero loro realmente le porte della vita; ma in quelle

(1) *Corso di Economia Politica.* — Lezione XI.

« case pur troppo non regna la vita, ma la morte, e lo Stato colla
« migliore delle intenzioni e con gravi dispendii si fa in certo
« modo complice dell'infanticidio ».

L'osservazione però, per quanto fondata, si riferisce esclusivamente all'attuale organizzazione dei brefotrofi, ma non vale ad infirmare il principio generale propugnato indipendentemente dal modo di attuazione pratica.

Del resto non bisogna dimenticare che la mortalità dei bambini in generale è grande, specialmente nel primo anno di vita; quanto poi ai nati illegittimi in particolare essa è ben soventi l'effetto di circostanze che precedono e accompagnano la loro nascita. Gli uni infatti hanno già sofferto nel seno materno per gli sforzi fatti dalla madre per tener celata la gravidanza; gli altri per le miserie e le privazioni dei genitori; altri ancora per le torture della madre, conscia del suo fallo e paurosa delle sue conseguenze; gran parte poi, frutto e conseguenza del vizio, è affetto fin dalla nascita da malattie, che ne sono inseparabili; per cui è la stessa loro origine che li uccide, mentre invece l'assistenza dello Stato bene intesa ed ordinata mira a salvarli.

Certo non si può a meno di deplorare l'attuale organizzazione di molti brefotrofi; ma dalle conseguenze funeste, che ne derivano, non si può ragionevolmente contestare la bontà del sistema generale, il quale è suscettivo di vari modi di attuazione pratica.

81. Posto così il fondamento razionale dell'obbligo generale dello Stato di mantenere gli esposti in considerazioni oggettive di ordine pubblico e in ragioni supreme di interesse sociale indipendentemente da considerazioni soggettive o individuali, per modo che tale obbligo non è fine a sè, ma semplice mezzo pel conseguimento di fini ulteriori, cadono senz'altro le obiezioni più gravi contro di esso,

Anzitutto dallo scopo, cui mira tale obbligo e che si è dimostrato riesce di fatto a conseguire, emerge non essere punto leso il principio economico e generale addossando ai contribuenti il peso che ne deriva.

L'obbiezione sarebbe fondata quando lo Stato si proponesse unicamente di venire in aiuto ai genitori illegittimi e di esonerarli dalle conseguenze della loro colpa. Ma ciò è contraddetto dalle considerazioni fin qui svolte. Alla stessa guisa pertanto che tutti concorrono a sopportare le spese, cui danno cagione fatalmente i delinquenti, e ciò per ragioni superiori di ordine sociale, così pure avviene riguardo al mantenimento degli esposti. Che anzi i due casi sono sostanzialmente diversi, in quanto che riguardo agli esposti oltre a fini generali di interesse pubblico si provvede a chi è vittima innocente delle colpe altrui.

Neppure sussiste la pretesa ingiustizia a danno delle madri legittime, che deriverebbe dal diverso loro trattamento in confronto delle madri illegittime imponendo allo Stato l'obbligo di mantenere gli esposti.

Respinto come sistema generale di pubblica assistenza l'azione diretta dello Stato, non si può certo concedere soccorso col denaro dei contribuenti ad una madre legittima per quanto povera; ad essa deve invece provvedere la carità pubblica o privata, individuale o collettiva. Ma da ciò non si può legittimamente concludere che si debba trattare egualmente la madre illegittima in omaggio ai principii di giustizia: appunto per la sua condizione anormale è urgente e indispensabile l'intervento dello Stato, il quale non costituisce un'ingiustizia, come quello che non è diretto alla madre in quanto è povera e abbisogna dell'altrui soccorso; non intende all'unico scopo di provvedere alla medesima; ma è reso indispensabile da ragioni supreme di pubblico interesse.

82. Del resto conviene riconoscere che di tutti gli istituti, che ebbero vita dallo spirito di umanità e si propongono uno scopo filantropico, quelli destinati ad accogliere gli esposti in generale presentano un'utilità maggiormente discussa; perchè se da una parte, quando siano bene intesi e ordinati, non danno luogo agli inconvenienti che loro si addebitano, dall'altra però la cattiva loro applicazione è fonte di gravissimi inconvenienti e di disastrose conseguenze, indebolendo nei popoli i sentimenti e i vincoli dell'amore e del dovere.

Non è men vero però che sono poche le istituzioni umane, sulla cui utilità non si discuta: gli è perchè esiste effettivamente del bene e del male in esse: il bene è lo scopo, cui intesero i fondatori; il male procede dall'abuso e dalla falsa applicazione, che se ne fa.

Intanto coloro stessi, che combattono il principio del mantenimento degli esposti da parte dello Stato inteso largamente, non disconoscono i benefici effetti che esso può produrre, se bene inteso, e produsse in realtà. Lo stesso Duchâtel ebbe a scrivere: « gli ospizi degli esposti hanno rimediato a « mali, che essi non avevano cagionato, e le cui conseguenze « senza il loro soccorso sarebbero state più funeste » (1).

Che più: pur invocando la soppressione dei brefotrofi non disconoscono quanto essa potrebbe riuscire esiziale e di gravissimo danno se prematura e operata in contraddizione colle condizioni di civiltà e coi costumi del popolo. Così Pellegrino Rossi dichiara (2) che « là dove questi ospizi si trovano già « anticamente eretti non si osa ormai nè consigliare che siano « soppressi nè desiderare che si conservino ».

Ond'è che gli sforzi di chi combatte il sistema più che

(1) *De la Charité*, parte 2^a, capo 4^o.

(2) *Op. cit.*

ad una repentina soppressione dei brefotrofi dove esistono da gran tempo e hanno rapporto coi costumi, tendono a restringerne gradatamente l'estensione per prepararne poco a poco l'abolizione.

Ora non si può a meno di riconoscere la bontà delle intenzioni e lo spirito del bene, da cui sono animati: in realtà però, data l'esistenza di figli illegittimi, il loro mantenimento da parte dello Stato si presenta come una imprescindibile necessità sociale, fondata su esigenze supreme di pubblico interesse.

83. È vero che alcuni fra i moderni pensatori tendono a combattere la severità, colla quale l'opinione pubblica condanna la madre illegittima, allegando specialmente l'ingiustizia di trattamento in confronto del padre, anch'esso colpevole, ed invocando in molti casi a favore e in difesa della donna l'ipotesi che essa possa essere stata vittima della seduzione altrui, per giungere poi in ogni caso al principio della riabilitazione della donna e della redenzione della colpa con una amorosa educazione. « Il secolo si rinnova (scrive Giosuè Carducci) e dai nostri combattimenti tutto deve uscir libero e redento, anche la donna e l'amore ».

Più d'una volta l'animo è commosso e il sentimento cede alla vivacità delle immagini, alla potenza delle descrizioni, alle considerazioni smaglianti o seducenti, e la fantasia accesa ed esaltata non lascia che la ragione e l'esperienza facciano sentire fredde e impassibili ad ogni idealità la loro voce ispirata unicamente alla realtà della vita e alla considerazione dei fatti in relazione alle loro conseguenze nel civile consorzio.

In questa materia specialmente è esiziale il predominio del sentimento e delle aspirazioni sulla ragione e sulle esigenze imprescindibili della convenienza sociale.

La verità è che alla pubblica moralità è indispensabile una severità della pubblica opinione nel condannare le illecite relazioni sessuali, un rigore, che, se può parere eccessivo, forse anche ingiusto in alcuni casi eccezionali, tale però non è di regola, e viene inoltre giustificato e reso necessario dalle salutari conseguenze che ne derivano.

Respinta così l'ipotesi della presunzione di seduzione a favore della donna illegittimamente fecondata, è ancor necessario intendere con ogni sforzo a che si mantenga nell'opinione pubblica vivo il sentimento per cui si considera la procreazione della prole fuori di matrimonio come un male in sè, irreparabile, che di fronte alla morale ed alla coscienza non può neppur venir sanato in modo assoluto dal successivo matrimonio; per modo che l'idea della riparazione non sorga se non dopo commesso il fallo in relazione soltanto alle conseguenze del medesimo.

Se a questo non si intende costantemente con ogni sforzo, ne viene ineluttabilmente danno gravissimo alla pubblica morale; poichè gli uomini nel sedurre, le donne nell'acconsentire alle illegittime unioni troverebbero un mezzo per ottenere un matrimonio: donde rinnovati tutti gli inconvenienti che la storia attesta esser derivati dal principio, secondo il quale la legge rendeva obbligatorio il matrimonio di chi aveva procreato figli fuori di esso.

Ora il mantenimento degli esposti da parte dello Stato serve mirabilmente a mantenere nella pubblica opinione la necessaria severità riguardo alla procreazione della prole fuori di matrimonio; riesce inoltre a prevenire mali più gravi, quali gli aborti e gli infanticidii soddisfacendo così alle esigenze del pubblico interesse; donde la sua base e il suo fondamento razionale.

Azione indiretta.

84. Respinta come sistema generale in tema di pubblica assistenza l'azione diretta dello Stato, determinati i casi, nei quali essa eccezionalmente si può accettare come quella che si presenta indispensabile al conseguimento dei fini sociali, rimane come sistema generale di intervento dello Stato l'azione indiretta.

La carità e la beneficenza privata, quando si esercitano direttamente fra i privati e si esauriscono immediatamente coi beneficiati, in quanto si attuano sotto l'impero della legge comune non possono richiedere nè soffrire veruna ingerenza da parte dello Stato.

Però la carità e la beneficenza non si esercitano sempre esclusivamente fra i privati; spesso il benefattore non vuole che il vantaggio della sua liberalità si esaurisca tosto col beneficiato diretto ed immediato; ma dispone delle sue sostanze in modo da indirizzarsi al pubblico e a provvedere ad uno scopo pubblico.

In questo caso è evidente che lo Stato non può rimanere estraneo e indifferente.

Infatti data una largizione privata destinata a provvedere in perpetuo o per lungo tempo ad uno scopo pubblico, essa non può aver pieno ed immediato effetto se non è in armonia coi bisogni del pubblico e coll'interesse generale della società; poichè a nessun privato è lecito d'introdurre nella società cause di disordine o di turbamento sotto nessun pretesto, neppure per scopi di beneficenza. Ora a giudicare in proposito nessun altro può esser competente all'infuori dello Stato, che

rappresenta appunto il pubblico interesse, ed ha per missione di coordinare in conformità di esso i vari movimenti sociali.

85. Donde una prima causa d'intervento dello Stato.

Ma non basta. Sorta e manifestatasi l'istituzione per parte del privato, è necessario assicurarne e facilitarne lo svolgimento, rimuovere gli ostacoli, i sospetti e le difficoltà, che ad essa si oppongono; garantire il rispetto alla volontà benefica del privato; provvedere infine a che il pubblico possa goderne i vantaggi. Tutto ciò è richiesto imperiosamente dalle necessità sociali e dall'interesse generale; quindi il diritto e il dovere da parte dello Stato di intervenire colla sua azione.

Tale intervento ha il suo titolo di ragione nella natura stessa dello Stato, che è il rappresentante dei pubblici interessi. Nella liberalità diretta al pubblico nessuno essendo direttamente e personalmente interessato, sarebbe facile per parte di male-intenzionati il distogliere le private largizioni dalla legittima loro destinazione, se non esistesse un controllo ed una sorveglianza continua ed efficace per parte di un'autorità superiore e potente.

Infine può darsi che, mutati i tempi e quindi i bisogni e le condizioni sociali, una pubblica istituzione fondata da un privato non corrisponda più alle nuove esigenze, non sia più in armonia colle nuove tendenze, oppure non possa più raggiungere lo scopo prefisso dal fondatore.

In tale caso è evidente la necessità di provvedere in proposito per coordinare l'istituzione colle nuove condizioni sociali, pur rispettando nel tempo stesso la volontà del fondatore, per assegnarle quel fine, che essa è meglio in grado di conseguire, e che più si avvicina a quello originario: in ogni caso è evidente la necessità dell'azione dello Stato.

86. Sotto tre aspetti adunque e in tre momenti diversi si manifesta l'azione indiretta dello Stato in tema di beneficenza

pubblica: all'atto della liberalità privata che intende dar vita ad una nuova istituzione; quando è costituita per assicurarne la regolarità dell'amministrazione e il conseguimento del fine, che le è proprio; da ultimo per provvedere quando la medesima non possa più raggiungere il suo fine originario, ovvero, pur potendolo ancor conseguire, esso non corrisponda più ai nuovi bisogni e alle nuove esigenze e non sia più in armonia coll'indirizzo dei nuovi tempi.

In ogni caso principio fondamentale è che la beneficenza privata per interessare la pubblica amministrazione ed essere oggetto dell'azione dello Stato deve avere i caratteri di pubblicità e di perpetuità; e questi caratteri si incontrano « quando « il suo scopo o specificamente o genericamente determinato « si rivolge alla generalità dei cittadini, e di più provvede per « una serie indefinitamente continuativa di tempi, o, anche « riferendosi ad un tempo o ad un soccorso determinato, si « può in questo caso calcolare che il soccorso sia per riprodursi in seguito » (1).

Costituzione delle Fondazioni.

87. L'uomo condotto dai suoi bisogni e dalle sue tendenze allo stato sociale, conscio che le forze isolate non bastano al conseguimento dei proprii fini, ricorre all'associazione, alla cooperazione dei suoi simili; donde innumerevoli società particolari, svariatissime fra loro per forma, per mezzi, per caratteri e pei fini che si propongono.

Inoltre per conseguire in modo sicuro e stabile certi scopi sociali è indispensabile riconoscere l'esistenza di patrimoni e

(1) G. E. GARELLI DELLA MOREA, *Diritto amministrativo*.

di rapporti patrimoniali, che non hanno per soggetto uno o più uomini singoli, ma mirano direttamente e immediatamente ad un fine determinato più lato e generale: « *non pertinent ad aliquem, sed ad aliquid* ».

Ond'è che a lato delle persone fisiche, soggetti naturali di diritto, sorgono e si manifestano persone giuridiche o fittizie, dette impropriamente persone morali, capaci di diritti patrimoniali e di obbligazioni. Esse si distinguono in corporazioni e fondazioni; queste ultime hanno il loro fondamento giuridico nello scopo sociale, per cui sono create, e nella loro causa di esistenza perpetua o almeno indefinita.

Prescindendo dallo studio delle corporazioni e dei loro rapporti collo Stato, come pure dalla questione filosofica e di diritto civile se le persone giuridiche in generale siano « più essere che parere »; riguardo alle fondazioni, che, sorte da private largizioni, rivestono un carattere pubblico e perpetuo mediante un patrimonio proprio, che non appartiene a qualcuno, ma per qualche cosa, cioè pel conseguimento di un fine determinato, si presenta dal lato delle convenienze pubbliche e delle esigenze sociali la questione della necessità o meno dell'autorizzazione dello Stato per la loro costituzione.

SS. Una considerazione di indole generale fa rilevare anzitutto che quando un privato cittadino dispone delle cose sue pel tempo, in cui avrà cessato di vivere, perchè la sua disposizione sia eseguibile e possa sortire pieno effetto occorrono unicamente due condizioni:

1° Che egli avesse la capacità di testare;

2° Che le sue disposizioni non eccedano quei limiti segnati dalla legge per considerazioni di ordine domestico e sociale.

« *Dicat testator et erit lex* »; per conseguenza la libertà di destinare come si crede meglio i proprii beni per testa-

mento ad uno scopo di pubblica utilità, come quella che è il corollario più naturale e necessario del diritto di proprietà, non può subire condizioni nè restrizioni di sorta oltre quelle già accennate: ciò sarebbe affatto in contraddizione colle moderne idee, incompatibile ai nostri tempi, nei quali appunto in omaggio alla libertà « anche le leggi civili si sono ripur-
« gate di tutte le inutili formalità, specialmente in materia di
« successione testamentaria » (1).

Sicchè parrebbe che data questa grande libertà al testatore e la facilità straordinaria di disporre delle proprie sostanze con testamento olografo, ad assicurare l'efficacia delle sue disposizioni, debba bastare l'aver osservato le prescritte formalità.

89. A questo riguardo è indispensabile fare una distinzione fondamentale.

Senza dubbio si deve riconoscere ai privati ampia facoltà di disporre liberamente delle proprie sostanze per testamento sotto l'osservanza delle formalità prescritte dal Codice civile, nè si può limitare l'esercizio di tal diritto oltre i confini assegnati dal Codice stesso per motivi di ordine pubblico.

D'altra parte però, dato il concorso delle due condizioni già accennate, per ciò che si riferisce all'esecuzione piena ed immediata della suprema volontà del testatore, bisogna distinguere le disposizioni testamentarie dirette ai privati da quelle dirette, per dir così, al pubblico, che si propongono cioè di provvedere in perpetuo o per lungo tempo ad un pubblico scopo mediante la creazione di una fondazione: le prime hanno senz'altro effetto; invece e solo riguardo alle seconde si presenta la questione della necessità o meno dell'autorizzazione governativa perchè possano essere eseguite.

(1) GABBA, *Questioni di diritto civile*.

Per queste ultime a parte la questione giuridica e filosofica se lo Stato dia loro vita *ex novo* sì da esserne la *causa efficiens*, oppure si limiti a riconoscere ciò che già esiste, dal punto di vista delle convenienze e per speciali considerazioni politico-sociali si presenta la necessità dell'autorizzazione dello Stato.

90. Lo Stato infatti, che ha per missione essenziale di mantenere e tutelare l'ordine pubblico e l'interesse generale, e di coordinare in conformità dei medesimi l'attività e l'energia dei singoli individui, non può a meno di esercitare una certa sorveglianza sulle disposizioni testamentarie intese a provvedere in perpetuo ad un pubblico fine mediante un'istituzione avente carattere di persona giuridica, ovvia essendo la necessità di ricercare la natura di tal fine, i mezzi per conseguirlo, esaminando così se la nuova istituzione non contraddica al fine generale e agli interessi collettivi della società.

Non si può dunque dire in generale che per l'eseguibilità delle disposizioni testamentarie bastino la capacità di testare e l'osservanza delle condizioni prescritte dal Codice civile, che perciò ogni altra restrizione sia ingiusta, arbitraria ed illegittima.

Avviene in questo argomento come per le associazioni: lo Stato riconosce e assicura ai privati il diritto di riunirsi ed associarsi, sacro, perchè inseparabile dalla natura dell'uomo; non penetra nella vita privata dei cittadini ad impedire le private associazioni intese a conseguire un fine determinato; ma non rimane estraneo e indifferente quando gli atti consociativi assumono o tendono ad assumere un carattere pubblico, specialmente dando vita ad una personalità con esistenza separata e distinta da quella dei singoli soci, la quale non può sussistere se non in quanto non contraddica alle condizioni di stabilità e di quiete e allo scopo della società civile.

Di questa condizione di fatto nessun altro può esser giudice all'infuori dello Stato; donde si rileva il fondamento della sua azione in proposito.

Lo stesso si deve dire riguardo alle disposizioni testamentarie; anzi a maggior ragione in quanto che alle condizioni proprie delle associazioni si aggiunge per le fondazioni lo speciale carattere della perpetuità dell'esistenza.

La facoltà di testare è libera, ma non può in nessun modo servire a dar vita a istituti in contraddizione ed in urto alle esigenze dello Stato sociale, in grazia del quale appunto quella libertà di fatto si verifica: essa è libera, ma deve necessariamente trovare impedimenti alla sua azione quando miri a produrre effetti in disarmonia cogli interessi generali della società. Donde la necessità dell'intervento dello Stato e quindi dell'autorizzazione governativa per la costituzione delle fondazioni.

91. Senonchè a questo principio pare contrasti un argomento storico tratto dal diritto romano.

Nel diritto romano le pie fondazioni erano perfettamente libere nel senso che i privati avevano incondizionata facoltà di crearle; la legge 46 C., *de epis. et cler.*, (1-3) sancisce appunto il principio che tutte le disposizioni benefiche a causa di morte avranno il loro effetto per ciò solo che siano fatte per uno scopo di beneficenza (1).

Ma gravi dubbi esistono intorno al valore di questa legge, ed in proposito sono discordi gli interpreti del romano diritto. Alcuni infatti ritengono che la legge citata non sia stata riconosciuta nella pratica perchè non è glossata, in virtù della regola: « *quidquid non agnoscit glossa non agnoscit curia* ».

(1) « Sancimus si quis moriens piam dispositionem faciat... necesse esse heredibus facere et implere omnimodo quae ordinata sunt ».

Checchè sia di ciò, e anche ammettendo che la legge 46 C. abbia avuto vigore ed efficacia in pratica, da tale fatto non si può logicamente argomentare essere oggidì non necessaria l'autorizzazione dello Stato per la costituzione delle fondazioni.

Infatti, se ben si considera, la legge citata parla unicamente di fondazioni in favore della Chiesa e dei poveri e suppone l'assenso e la sorveglianza della Chiesa stessa, sicchè manca in realtà quella perfetta pretesa libertà.

Le fondazioni pie nel mondo antico ripetevano la loro origine soprattutto dalla religione cristiana: nel diritto Giustiniano esse erano destinate unicamente a sollievo dei poveri in tutte le forme della povertà; col tempo, e specialmente dal Medio Evo in poi, si proposero anche altri scopi, come di soddisfare a bisogni morali e intellettuali, e le loro relazioni collo Stato subirono l'influenza delle condizioni politiche dei vari tempi, le quali sono oggidì affatto diverse da quelle esistenti ai tempi di Giustiniano, per cui sarebbe senza dubbio assurdo voler applicar oggi un principio vigente in un'epoca troppo diversa dalla nostra.

Che anzi fu appunto per ovviare a gravi inconvenienti derivati dalla troppo libertà di fondare istituti pii che le moderne legislazioni restrinsero tale capacità di disporre lasciando lo Stato giudice della convenienza e dell'opportunità di riconoscere l'esistenza giuridica della fondazione.

92. Non si può però a meno di rilevare in proposito una differenza fra le corporazioni e le fondazioni.

Se l'autorizzazione dello stato può essere necessaria per le corporazioni, in quanto che esse possono costituire un grave pericolo per l'ordine sociale se sorgono e si esplicano senza alcuna sorveglianza, lo stesso pare non si possa dire per le fondazioni, che avendo un carattere essenzialmente locale e proponendosi lo scopo di beneficiare la società, o diret-

tamente con istituzioni di carità e di beneficenza, o indirettamente col promuovere lo sviluppo della coltura morale, religiosa, intellettuale, non solo non possono mai divenir pericolose, ma anzi finiscono per recar sempre vantaggio allo Stato; per cui è giusto e necessario che siano indipendenti da qualunque ingerenza dello Stato.

Però questa distinzione tra corporazioni e fondazioni quanto alla questione dell'autorizzazione governativa è assolutamente insussistente e priva di qualsiasi fondamento.

Se si ammette esser necessaria tale autorizzazione per le corporazioni, non si può a meno che giungere alle stesse conseguenze anche per le fondazioni, anzi a maggior ragione, poichè queste avendo carattere di perpetuità e di pubblicità possono dar luogo a pericoli assai più gravi. Sia pure che scopo delle fondazioni è sempre di beneficiare in modo diretto o indiretto la società; ma può avvenir benissimo che una istituzione, pur essendo in sè lodevolissima e ispirata a generosi sentimenti e ad un sincero amore del bene, in rapporto colle speciali condizioni della società, di fronte ai bisogni e alle tendenze di una data epoca, riesca inopportuna e forse anche nociva.

Suppongasì, l'esempio è del Savigny, che in una città dove gli stabilimenti in favore dei poveri sono bene organizzati e forniti di fondi sufficienti, un testatore ricco per una carità male intesa istituisca delle elemosine, che venissero a recar danno ai buoni risultati della pubblica carità: è evidente che in questo caso lo Stato non potrebbe dare a questa fondazione il carattere di persona giuridica. La fondazione, in sè utile e lodevole, tale non si presenta considerata invece in rapporto alle speciali condizioni di tempo e di luogo e alle sue conseguenze nella società. A giudicarne unico competente si presenta lo Stato, come quello che riunisce in sè tutti i singoli interessi; donde la necessità del suo intervento e della sua azione.

93. A queste considerazioni, già di per sè decisive, altre se ne devono aggiungere non meno importanti di natura giuridica ed economica.

Anzitutto la necessità dell'autorizzazione dello Stato per la costituzione delle fondazioni deriva dalla natura stessa del diritto e del bisogno di certezza che rivela nella società umana,

Mentre l'uomo col solo fatto della sua fisica apparizione proclama il suo titolo alla capacità del diritto, sì che basta questo semplice segno visibile perchè ogni stato ed ogni individuo sappiano quali diritti debbono riconoscere, quali doveri proteggere, invece quando si tratta di una persona giuridica manca questo segno visibile, che la riveli, e solo può supplirvi un atto dell'autorità suprema. Non si può perciò abbandonare questa facoltà all'arbitrio dei singoli, altrimenti si verrebbe ad una incertezza generale di diritto e si aprirebbe l'adito a gravi abusi, cui potrebbero facilmente dar luogo la frode e la mala intenzione di malviventi.

Ma oltre questa ragione giuridica ve ne ha una economica d'importanza veramente capitale. Si tratta in sostanza di evitare una soverchia accumulazione di beni in mano morta, che produrrebbe esiziali effetti specie perturbando il movimento economico con gravissimi danni per lo svolgimento delle contrattazioni.

Questo pericolo, non bisogna disconoscerlo, esiste pur anche per le fondazioni autorizzate dallo Stato, ma appunto perchè interviene lo Stato non mancano i mezzi per rimediare; anzi appunto a ciò è inteso tale intervento quando si tratta di dar vita ad una nuova fondazione.

94. Data pertanto la necessità dell'autorizzazione dello Stato per la costituzione delle fondazioni, sarà esso e sempre necessariamente obbligato a concederla, tuttavolta che la fon-

dazione si proponga un fine lecito e impieghi pel suo conseguimento mezzi leciti? Ogni fondazione lecita pei mezzi e pel fine altro non è che un fatto giuridico, e un mezzo con cui si svolge e si esplica l'umana personalità, la quale deve essere senz'altro riconosciuta indipendentemente dalla natura dell'importanza sociale del fine della fondazione.

In quella stessa guisa che se Tizio e Caio addiventano ad un contratto di compra e vendita, la società, una volta avvertita di questo contratto, lo deve approvare e riconoscere il compratore come nuovo proprietario della cosa, che è oggetto della convenzione; così essa deve approvare e riconoscere, come appena le sia noto, il fatto giuridico di chi sotto l'osservanza delle condizioni prescritte dal Codice civile dispose delle proprie sostanze per un fine pubblico.

Ma il ragionamento non si può ammettere in tutta la sua estensione: anche qui bisogna richiamare la distinzione fondamentale fra le disposizioni testamentarie dirette puramente a privati, le quali sono eseguibili purchè siano osservate le formalità prescritte dalla legge civile, e quelle che mirando a provvedere in perpetuo ad uno scopo pubblico danno origine ad una persona giuridica ed abbisognano perciò dell'autorizzazione dello Stato.

Non regge poi assolutamente il paragone che si fa tra la compra vendita e la fondazione: e di vero quanto alla prima i contraenti altro non fanno che disporre delle loro proprietà senza che alcun ente nuovo venga a sorgere dalla loro convenzione, senza che il loro contratto sia destinato a produrre alcun effetto verso altri individui e verso lo Stato, i quali sono solo obbligati a riconoscere e rispettare il trapasso di proprietà, come avviene appunto nel caso di una disposizione testamentaria pura e semplice, che si esplica esclusivamente fra i privati: invece colla fondazione si viene a dar vita ad

un nuovo ente, capace di diritti e di obbligazioni, che tanto maggiormente si distingue dalla persona naturale in quanto mira alla perpetuità dell'esistenza e viene così a simulare nelle sue attitudini la personalità suprema e necessaria dello Stato, la sola che abbia in sè stessa la ragione della sua perpetuità.

95. Non vi ha dunque dubbio che, come per le associazioni, così pure per le disposizioni testamentarie, che non danno vita ad una nuova persona giuridica, quando il fine loro e i mezzi usati per conseguirli siano leciti, lo Stato non può a meno di riconoscerle, trattandosi di semplici modi di esplicazione e di manifestazione dell'umana attività.

Ma lo stesso non si può dire nel caso in cui la fondazione miri a provvedere in perpetuo ad un fine pubblico, l'associazione tenda a prodursi in pubblico; poichè allora sono implicati e possono esser compromessi interessi generali e supremi, che è compito essenziale e imprescindibile dello Stato di tutelare.

Nè con ciò si pongono ostacoli arbitrari e illegittimi al naturale e libero sviluppo dell'attività umana, ma unicamente si intende di coordinarla al fine supremo della società, ponendola in armonia colle esigenze dell'interesse generale; come avviene per la libertà dei cittadini, che riceve necessariamente limiti e restrizioni indispensabili per la possibile coesistenza della libertà altrui.

L'autorizzazione dello Stato dipende dalla natura e dall'importanza del fine, cui tende la fondazione in rapporto colle speciali condizioni sociali, ai diritti individuali e agli interessi della Società. Ond'è che lo Stato, giudice supremo delle esigenze sociali e dei bisogni collettivi, potrà anche negare l'autorizzazione quando si tratti di fondazioni, che si propongono uno scopo contrario ai medesimi, pregiudizievole al progresso e al benessere sociale: se poi la concede, può apporre quelle condizioni e quelle restrizioni, che crede meglio opportune

per assicurare l'esecuzione della volontà del fondatore e tutelare l'interesse generale: in ogni caso è evidente che una volta costituita la fondazione non può esistere in modo diverso da quello secondo il quale è stata eretta.

96. Senonchè una massima generale ed inconcussa reca che « *publice expedit suprema hominum judicia exitum habere* »: ora alla medesima pare contraddica apertamente il principio fin qui discusso.

Riconoscendo infatti nell'autorità suprema dello Stato il potere di ricusare la sua sanzione all'erezione di un'Opera Pia, che ravvisi nociva in qualunque modo al pubblico interesse, può darsi che in molti casi, pur essendosi osservate tutte le prescrizioni e tutte le condizioni imposte dalla legge civile, la suprema volontà di un privato non abbia effetto e non sia eseguibile. Donde un gravissimo danno alle istituzioni di beneficenza; e in modo diretto pel fatto di non aver dato esecuzione alle disposizioni testamentarie in loro favore, e in modo indiretto, allontanando i privati benefattori dal disporre delle loro sostanze a scopo di beneficenza pel timore di non veder eseguita la propria volontà; mentre invece interessa al pubblico di favorire il più che sia possibile le private elargizioni.

97. L'obiezione però non ha serio fondamento quando il principio, dal quale si desume, sia inteso nel suo vero significato.

Interessa senza dubbio il pubblico che la suprema volontà dell'uomo abbia pieno effetto; ma non è meno evidente che quando questa volontà tende a prodursi in pubblico e a provvedere ad uno scopo pubblico, se non è in armonia coll'interesse generale della società, deve cedere di fronte al medesimo e coordinarsi coi bisogni e cogli interessi generali.

Il rispetto alla volontà del fondatore deve dunque inten-

dersi non in senso letterale, assoluto e rigoroso, ma coordinatamente alle pubbliche convenienze; sì che lo Stato può, senza violarlo, negare l'autorizzazione quando alle medesime sia apertamente contraria una data fondazione.

Nè si può dire che per tal modo si rechi grave danno alle istituzioni di beneficenza. Non sussiste danno in modo diretto, poichè la benefica disposizione testamentaria avrà pur sempre effetto, se non nella precisa modalità prescritta dal fondatore.

98. Neppure vi potrà essere danno in modo indiretto.

Anzitutto non si può in un popolo colto e civile supporre che la possibilità di negare l'autorizzazione alla costituzione della fondazione, il cui scopo sia in contraddizione collo scopo generale della società e in disarmonia colle pubbliche esigenze, possa distogliere gli uomini benefici dal destinare le loro sostanze in favore del pubblico.

In sostanza lo scopo del fondatore è di fare del bene, di provvedere ad un bisogno pubblico; nè può destare il menomo sospetto l'intervento dello Stato diretto a coordinare tale scopo al conseguimento del fine generale dello Stato.

Del resto anche ammettendo che con ciò si venisse a disgustare un qualche donatore (ipotesi assai problematica in un popolo civile specialmente per le serie garantigie che devono accompagnare l'intervento dello Stato) è evidente che tale fatto non può bastare per indurre ad accettare una donazione più onerosa che benefica e concedere l'autorizzazione per la creazione di un ente che sia in urto colle condizioni e colle tendenze sociali.

Senza dubbio sono indispensabili molte cautele per garantire il pubblico ed assicurare che nel concedere o rifiutare l'autorizzazione lo Stato non procederà ad arbitrio e mosso da spirito di parte: intanto però resta fermo il principio

della necessità del suo intervento nella costituzione delle fondazioni.

99. Le stesse ragioni, che rendono necessaria l'autorizzazione dello Stato per la costituzione di una fondazione, rendono pure necessaria l'ingerenza e la sorveglianza dello Stato stesso sulla fondazione già costituita; poichè non basta provvedere a che non sorga un nuovo ente in contraddizione col pubblico interesse; ma bisogna pure esaminare di continuo se quelle fondazioni, che furono in origine approvate dal potere supremo, ottemperino alle condizioni prescritte e non assumano nel loro svolgimento tale carattere da costituire nel seno dello Stato un antagonismo permanente e pericoloso.

Non basta adunque che la legge si limiti ad indicare in termini generali le condizioni sotto la cui osservanza possono erigersi le Opere Pie: le ragioni della pubblica convenienza esigono inoltre che sia riservata allo Stato un'ingerenza continua e una sorveglianza seria ed efficace sul loro andamento, un potere di apprezzamento delle condizioni, nelle quali esse vengono a trovarsi nei vari tempi, dello scopo, che si propongono, e dei mezzi che adoperano per conseguirlo.

Occorre inoltre garantire il rispetto alla volontà del fondatore e la conservazione del patrimonio da lui elargito e la sua retta amministrazione: tutto ciò rende indispensabile accordare allo Stato il diritto di sorveglianza e di controllo continuo sull'andamento e sull'amministrazione delle fondazioni (1).

(1) Esula da queste ricerche la questione sul modo di esercizio di tal diritto: basterà quindi notare, senza entrare in discussioni in proposito, come la legge 3 agosto 1862 sulle Opere Pie, tuttora vigente, ponga le medesime sotto la tutela della Deputazione Provinciale, deferendole un sindacato sugli atti principali concernenti la loro amministrazione, e al disopra dell'Autorità Provinciale stabilisca quella suprema e centrale, alla quale deve far capo ogni ente morale costituito nello Stato.

Riforma delle Opere Pie.

100. Non basta dal lato delle convenienze politiche e sociali la necessità dell'autorizzazione dello Stato per la costituzione delle fondazioni e il potere da parte sua di controllo e di sorveglianza sulle fondazioni costituite. Può infatti avvenire che un'Opera Pia non sia più in grado di raggiungere il suo proprio fine; oppure, pur potendolo conseguire, esso non sia più in armonia coi nuovi bisogni e colle nuove esigenze, contraddica anzi apertamente alla nuova condizione sociale affatto diversa da quella del tempo, in cui ebbe vita.

Di fronte a tal condizione di cose è evidente che lo Stato non può rimanere inerte e indifferente: però sorge gravissima questione nel determinare il modo, il carattere, ed i limiti razionali e legittimi della sua azione.

Le difficoltà sono maggiori quando il fine, che attualmente si propone di conseguire di fatto l'Opera Pia, non corrisponda più alle esigenze, ai sentimenti ed ai bisogni dei nuovi tempi; poichè in questo caso si trovano in conflitto e in opposizione, almeno apparentemente, interessi supremi e imprescindibili: da una parte le ragioni della pubblica convenienza, dall'altra il sommo principio del rispetto alla volontà del fondatore. Si dovrà pertanto riconoscere allo Stato il diritto di riformare un'Opera Pia e mutarne il fine, dato il concorso delle condizioni sovra esposte? Data l'affermativa, quali riserve e quali restrizioni si devono apporre a questo diritto?

101. Nella risoluzione di questa questione molto ardua e delicata si manifestarono molte e disparate opinioni.

Alcuni ritengono che il principio del rispetto alla suprema volontà del fondatore debba essere rigorosamente osservato e

strettamente inteso; per cui quando un privato ha disposto della sua proprietà come gli piacque meglio, subordinatamente alle ragioni dell'onestà e dell'ordine pubblico e sotto l'osservanza delle forme prescritte dalla legge, lo Stato debba rispettare esso e far rispettare dagli altri scrupolosamente la sua disposizione; per conseguenza che il fine attuale di una data Opera Pia, sebbene non sia più in armonia coi sentimenti, coi bisogni e colle tendenze dell'epoca, se non contraddice all'ordine pubblico, non possa essere immutato.

Altri invece ragionano diversamente. Nella volontà così svariata dei fondatori riscontrano una base comune, un punto fisso, consistente in ciò che tutti mirano ad un fine di utilità generale, al conseguimento di un bene comune. Il modo di attuazione delle loro volontà non è decisivo per sè stesso; è apparso al fondatore come un'ombra passeggera, mutevole secondo i tempi e le circostanze: la realtà e l'essenziale è l'idea spogliata delle sue modalità e dei suoi caratteri accidentali, ossia il bene della società stessa; ora di questo bene soltanto lo Stato può essere giudice sicuro e sincero; allo Stato spetta pertanto in conseguenza di mutare in conformità di esso il fine specifico di un'Opera Pia allo scopo appunto di raggiungere nel miglior modo possibile il fine prefisso dal fondatore in tempi affatto diversi.

Altri infine opinano che le volontà dei fondatori, pur essendo svariaticissime, hanno però specifiche determinazioni proprie: può avvenire pertanto che le determinazioni designate dai fondatori non siano più possibili ad attuarsi, o, se anche possibili, non siano più convenienti in una condizione sociale diversa da quella del tempo della loro origine: è lecito allora scostarsene, ma il meno che si può e riguardo al fine, che il fondatore si propone, e riguardo allo spazio, in cui si deve

estendere l'azione del suo beneficio, e riguardo al carattere speciale di esso.

La differenza fra queste due ultime opinioni è profonda e sostanziale, come appare dalle conseguenze pratiche alle quali esse danno rispettivamente luogo.

Mentre infatti secondo l'ultima delle esposte opinioni si ammette la trasformazione e la riforma delle Opere Pie tutta volta che le condizioni della società civile e l'interesse del povero lo esigano, però avuto riguardo all'affinità dello scopo indicato originariamente dal fondatore; invece secondo l'altra basta osservare la volontà generale del fondatore, indipendentemente dalle sue determinazioni specifiche; cosicchè si ammette la libera trasformazione e riforma dell'Opera Pia senza aver riguardo all'affinità dello scopo originario.

102. La questione ha assunto all'epoca nostra un'importanza speciale. Le condizioni della moderna società sono mutate radicalmente da quelle dell'epoca, in cui ebbe vita la maggior parte delle fondazioni: molte di esse non sono più in armonia colle esigenze pubbliche attuali, e rimanendo immobili, avviluppate in un'atmosfera retrograda, al di fuori della corrente, che modificò radicalmente i tempi nostri, ritraggono dall'ingente loro patrimonio un utile molto limitato.

Tale stato di cose non può certo durare; nella vita intricata e complessa della moderna società deve cessare uno squilibrio di una delle sue parti, l'armonia del tutto deve prevalere, e quindi tutto deve più o meno presto piegare alle esigenze dei tempi. Quindi gli studi e gli sforzi per porre fine al segregamento delle Opere Pie dalla vita moderna e far sì che esse possano mediante opportune riforme e prudenti innovazioni adempiere per l'avvenire meglio che pel passato la missione cui sono destinate.

La questione assume un'importanza ancora più grande

in Italia, dove straordinario è il numero delle Opere Pie e ingente il loro patrimonio (1); ma tutte reclamano una riforma illuminata e intelligente per ricevere quell'assetto definitivo consono ai tempi e ai nuovi bisogni e coordinata con un razionale ordinamento della pubblica beneficenza.

103. Anzitutto, prescindendo da determinazioni specifiche può spettare allo Stato il diritto di riformare le Opere Pie, mutando il fine loro prefisso dal fondatore?

Nessun dubbio quando il fine, che le Opere Pie si propongono, venga per le condizioni speciali dei tempi ad essere in contraddizione aperta coll'interesse pubblico e colle pubbliche convenienze. Lo stesso dicasi quando l'Opera Pia non sia più in grado di raggiungere il fine, per cui venne in origine costituita. In questi due casi è evidente che lo stesso scopo di utilità sociale, per cui le Opere Pie vennero riconosciute, rende necessario e legittimo l'intervento dello Stato per provvedere in proposito.

Gravissime difficoltà sorgono invece quando l'Opera Pia, pur potendo ancor raggiungere il proprio scopo, pur non essendo in aperta e diretta contraddizione coll'interesse pubblico, esso però sia tale, da non corrispondere più ai nuovi bisogni e alle mutate esigenze dell'epoca; mentre invece si potrebbe, mediante un'opportuna e intelligente riforma, ritrarre dalla medesima un vantaggio di gran lunga maggiore e più consono ai tempi di quello che si ritragga in realtà.

In questo caso potrà lo Stato procedere legittimamente

(1) Al 31 dicembre 1880 le Opere Pie esistenti nel Regno, riconosciute come tali a senso della legge 3 agosto 1862, erano 21276 (escluse le Opere Pie di credito, cioè monti di pietà, monti frumentari, casse di prestanze agrarie) col patrimonio lordo di 1,721,582,260. Le spese di gestione sono di 16,880,258 ed assorbono il 12,52 0/10 delle entrate totali. (*Annuario Statistico Italiano Ann. 1886. Introduzione, pag. CCXXVII*).

alla riforma, oppure a ciò si oppone il principio supremo del rispetto alla volontà del fondatore?

104. Lo Stato è l'unico giudice competente della natura, dei caratteri e dei fini delle fondazioni in relazione colle speciali condizioni sociali e ai relativi bisogni.

Per conseguenza al diritto di negare quando ritenga necessario l'autorizzazione per la costituzione di un'Opera Pia, al potere di sorveglianza e di controllo continuo sulle Opere Pie già costituite non si può a meno di riconoscere anche quello di sopprimere, riformare e modificare le fondazioni esistenti.

Questo potere deve manifestarsi non solo quando tali istituzioni siano affatto incompatibili colle nuove esigenze, col fine supremo dello Stato, colla tranquillità e col benessere generale; non solo quando esse più non possano corrispondere allo scopo pubblico per cui furono create; ma anche quando lo scopo, che attualmente si propongono e conseguiscono di fatto, senza contraddire all'ordine pubblico, non sia consono colle tendenze e coi bisogni dei nuovi tempi e riesca ad un utile pratico molto limitato in confronto di quello, che si potrebbe in realtà conseguire. Esso, se ben si considera, corrisponde al concetto stesso e alla missione precipua dello Stato, che deve cercare non solo la conservazione e la tutela dell'ordine pubblico, ma attuare altresì le condizioni meglio acconce al progresso sociale, coordinando in conformità di esso i vari movimenti sociali.

I tempi mutano; le istituzioni devono di necessità mutare con essi: le condizioni della Società moderna differiscono profondamente da quelle dell'epoca della loro origine: è dunque naturale introdurre quelle riforme e quegli innovamenti, che sono resi necessari dal nuovo stato di cose. Lo Stato non deve limitarsi a vigilare a che le fondazioni esistenti non siano in

urto coll'ordine pubblico; altrimenti non adempie alla sua funzione essenziale di promuovere il progresso sociale, il quale esige che la volontà del fondatore non solo sia rispettata, ma sia inoltre posta in armonia e coordinata colle istituzioni e coll'indirizzo generale dei nuovi tempi.

105. Del resto negando allo Stato il diritto di procedere alla riforma di Opere Pie quando concorrono determinate circostanze non si possono evitare coll'andar del tempo gravissimi e irrimediabili inconvenienti, tali da inceppare tutto il movimento economico e sociale.

La storia ne porge una prova evidente: basta pensare agli effetti e alle conseguenze, che sarebbero derivati dalle manomorte, sì da porre fuori di commercio una parte grandissima di beni, se non fosse intervenuta provvida e opportuna l'azione dello Stato.

Non basta adunque che l'Opera Pia non contraddica, pel fine che si propone, all'ordine pubblico: la sua esistenza non può esser legittimata che da uno scopo reale di effettiva beneficenza in armonia coi bisogni, coi sentimenti e colle convenienze dell'epoca; per cui, mancando queste condizioni, la sua riforma si presenta come una vera necessità sociale.

106. Di fronte al diritto dello Stato di riformare e innovare le Opere Pie sta però il principio del rispetto alla volontà del fondatore e il timore di distogliere i benefattori da donazioni a favore del pubblico.

Siccome ciascuno è libero di disporre della sua proprietà nel modo che più gli piace, subordinatamente alle ragioni di ordine pubblico, quando in virtù di una disposizione benefica è sorto un istituto, avente carattere di persona giuridica, riconosciuto e approvato dallo Stato, anche dopo un lungo lasso di tempo lo Stato non può aver alcun diritto a mutarne il fine, quando questo fine non urti coll'interesse pubblico e

corrisponda alla volontà del fondatore. La sorgente della pubblica beneficenza verrebbe ad esaurirsi se i privati avessero a temere che in un tempo più o meno lontano potessero essere deluse le loro intenzioni, e rivolte, sotto il pretesto di miglioramenti, a fini diversi da quelli indicati: occorre invece favorire e promuovere la privata beneficenza diretta a provvedere a pubblici bisogni, ed a ciò vale moltissimo l'assicurare l'osservanza fedele e costante della precisa volontà dei benefattori, l'adempimento regolare e scrupoloso dello scopo della benefica istituzione.

107. In sostanza sono questi gli argomenti già addotti per contestare allo Stato il diritto di negare l'autorizzazione per la costituzione di un'Opera Pia, colla differenza però che ora assumono, almeno a primo aspetto, una maggiore importanza per la più grave importanza dell'argomento.

Il principio del rispetto alla volontà del fondatore, che pare l'ostacolo più serio e più grave per la riforma delle Opere Pie, deve anzitutto essere rettamente inteso; non letteralmente, nè in modo assoluto e rigoroso, altrimenti si cade nell'assurdo.

Dato infatti che in omaggio al principio del rispetto alla volontà del fondatore strettamente inteso si venisse a stabilire l'inviolabilità assoluta e perpetua delle disposizioni di un fondatore, si verrebbe in sostanza ad erigere a legge irrevocabile del presente non solo i fini, ma anche i mezzi, non solo le opinioni speculative, ma anche gli espedienti pratici di un tempo passato: donde l'assurdo di fare, secondo la felice espressione di Stuart Mill, i morti giudici dei bisogni dei vivi.

Sotto pretesto di adempiere la volontà del fondatore non si può ragionevolmente delle intenzioni di un morto da tanto tempo fare una regola assoluta dei secoli successivi, mentre egli stesso non impose di non alterar mai ciò, che in un

giorno aveva stabilito, e non si sa se egli stesso, sopravvivendo molto tempo dopo la sua morte, avrebbe fatto regola dell'oggi quella del tempo della morte. In una mente qualsiasi, per quanto elevata, è impossibile accoppiare insieme l'idea di perpetuità e quella di una qualsiasi combinazione da lui escogitata, due concetti opposti, aborrenti l'uno dall'altro; per conseguenza la disposizione dell'uomo, per quanto savia, non può imporre l'obbligo di obbedirle per sempre in modo assoluto e rigoroso.

108. Il benefattore, per quanto dotato di grande ingegno e capace di larghe vedute, non può spogliarsi delle idee e dei sentimenti del suo tempo: egli conosce il modo migliore per provvedere ad un pubblico bisogno, quale si manifesta nelle condizioni speciali allora vigenti, e dispone in conformità delle proprie sostanze; ma egli non pretende per nulla, se in lui vi ha lume di ragione, che il modo designato debba pure essere il migliore dopo un certo numero d'anni, quando si saranno radicalmente mutate le condizioni sociali e i bisogni pubblici, non potendo prevedere quanto sarà per avvenire in seguito.

Suo concetto fondamentale è di fare il bene conformemente alle speciali condizioni ed ai bisogni dei suoi tempi: per conseguenza la modalità da lui indicata non è essenziale; gli appare anzi come un'ombra passeggera, mutabile per conseguenza attraverso i tempi e le varie condizioni sociali: egli concepì l'istituzione, cui diede vita, come durativa attraverso le vicende ulteriori, in cui lo Stato doveva esplicarsi necessariamente, pur non potendo prevedere quali avrebbero potuto essere, e perciò come informata di continuo alle nuove condizioni e ai nuovi bisogni, sì da raggiungere in ogni tempo lo scopo di beneficenza nel più ampio modo possibile.

In questo senso, e non altrimenti, dovendosi intendere il

principio del rispetto alla volontà del fondatore, esso non è di ostacolo alla riforma delle Opere Pie, anzi la rende necessaria appunto per dare esecuzione permanente e continua alla volontà sostanziale del fondatore. E siccome lo Stato soltanto può esser giudice delle convenienze nei vari tempi, dei pubblici bisogni e del modo migliore per soddisfarvi, così si spiega e si giustifica il diritto che gli spetta di procedere quando creda necessario alla riforma delle Opere Pie.

109. Senonchè tal potere dello Stato può condurre ad abusi per parte dei funzionari pubblici, che cercando di far prevalere interessi particolari, procedono a riforme in modo nè prudente, nè opportuno, nè intelligente.

Ma è facile evitare gli abusi mediante serie garantigie e cautele efficaci, rivolgendosi al pubblico per le riforme, che si manifestano necessarie, interrogando in proposito i Consigli Provinciali e Comunali, tenendo conto dello stato della pubblica opinione manifestata colla stampa; dando facoltà agli interessati di dimostrare che la riforma, alla quale si vuol procedere, non è conveniente, non opportuno il modo speciale che si vuole adottare.

110. Sorge però ancora un dubbio, se cioè accordando allo Stato il diritto di procedere alla riforma delle Opere Pie non si allontanino i benefattori dal destinare le loro sostanze a vantaggio del pubblico col togliere loro la sicurezza che esse non saranno mai distratte dal loro uso originario; donde esaurite le sorgenti della pubblica beneficenza.

In realtà questo timore è infondato. Certo non devesi disconoscere la grande importanza dell'osservanza della volontà del fondatore: ogni deviazione da essa, non provocata da serie e gravi considerazioni di bene sociale, urterebbe idee e sentimenti così intimamente collegati con quei principii, sui quali

è fondato il rispetto della proprietà, che pur non violandola, se ne scemerebbe la sicurezza.

Ma riformando e innovando con prudenza e solo quando se ne manifesti evidente la necessità, non si viola punto la privata disposizione, e non si urtano tali idee e tali sentimenti. La riverenza all'intenzione del fondatore non consiste nell'aderire rigorosamente e letteralmente alle modalità della sua disposizione, ma bensì nello sforzarsi di dare esecuzione ai suoi desiderii sostanziali; non valendosi in perpetuo superstiziosamente dei mezzi, ai quali egli si appose o per caso o perchè non ne conosceva altri migliori, ma riguardando solo il fine, che si proponeva di raggiungere con quei mezzi. Perciò lo Stato può e deve riformare una fondazione quando risulti che essa non raggiunge più quello scopo di pubblico vantaggio, che si propone, e dovrebbe conseguire di fatto in ragione delle circostanze, dei tempi e dei luoghi.

111. La supposizione che con ciò vengano a difettare gli uomini benefici, disposti a largizioni in favore del pubblico, mentre è ben poco lusinghiera per un popolo colto e civile e quindi assai problematica all'epoca nostra, è assolutamente erronea e infondata quando esistano garanzie serie ed efficaci che assicurino dell'opportunità e convenienza della riforma.

Infatti i benefattori hanno interesse a che sia rispettata la loro suprema volontà e i beni elargiti a favore del pubblico non siano sotto nessun pretesto distratti dalla legittima loro destinazione. Ma se sincero e disinteressato è il loro fine, se v'ha in loro lume di ragione, non possono assolutamente pretendere che si spinga sino all'assurdo il rispetto alla loro volontà; desiderano anzi che dalla fondazione, cui diedero vita, si ritraggano sempre in tutti i tempi, di fronte alle mutate condizioni sociali, i migliori effetti possibili. Al che si presenta spesso indispensabile una riforma radicale delle sue

modalità: allo spirito del bene, durativo attraverso i tempi, che informò le supreme loro disposizioni, ripugna che col-l'andar degli anni si venga a ritrarre dalla fondazione un utile molto limitato, mentre essa sarebbe capace, mediante un'opportuna riforma, di produrre risultati di gran lunga migliori.

Possono, è vero, esservi cittadini restii ad ogni progresso, al di fuori della nuova corrente di vita e di idee, i quali per-cio, contrari alle nuove tendenze dell'epoca, potrebbero, se fossero vivi, non acconsentire alla riforma della fondazione da essi costituita, tenaci nel voler conservarle quel fine, che nelle mutate condizioni sociali non risponde più alle esigenze ed ai bisogni del pubblico.

Però è d'uopo riconoscere che in un popolo progredito, colto e civile, tali individui costituiscono vere eccezioni, sic-chè non se ne può tener conto, tanto più che l'esistenza delle fondazioni essendo intimamente collegata col pubblico benes-sere, le pubbliche convenienze devono star innanzi alla volontà del privato, per quanto in sè commendevole. Sicchè il timore, sul cui fondamento del resto vi hanno molte ragioni per du-bitare fortemente, di disgustare qualche donatore non varrebbe in ogni caso ad autorizzare la conservazione di un ente disar-monico e in contraddizione colle pubbliche esigenze, mentre esso potrebbe utilmente provvedere ad un pubblico bisogno.

112. Nè si può dire che la riforma di una fondazione distragga i beni, che le appartengono, dai loro fini attuali e legittimi per rivolgerli ad altri diversi da quelli specificata-mente indicati dal fondatore, e quindi costituisca una viola-zione della proprietà e dei diritti sorti in conseguenza dell'esi-stenza stessa della fondazione.

Anzitutto non vi può essere violazione del diritto di proprietà, perchè nonostante la riforma della fondazione il

patrimonio, che le appartiene, continua ad essere destinato a pubblico scopo e solo si viene a mutare il suo fine specifico e i mezzi particolari per la sua attuazione.

Nè è vero che procedendo alla riforma delle Opere Pie si violino i diritti sorti in conseguenza dell'esistenza stessa delle fondazioni a favore di quelli, che attualmente ne godono i beneficii. Se esistono questi diritti, essi non possono certo legittimamente essere tolti ai titolari senza il loro consenso o senza dar loro un perfetto equivalente; ma ciò non è di ostacolo insormontabile alla riforma della fondazione; la quale può benissimo essere compiuta senza che avvenga la menoma lesione dei diritti altrui.

113. Qual'è infatti il carattere, quale la natura di tali diritti?

La fondazione consiste in un patrimonio assegnato in perpetuo ad un pubblico fine, che qualunque sia, non è mai l'uso personale o il godimento di una persona o di più persone. Dunque l'oggetto e il fine delle fondazioni non è di provvedere a determinati individui, ma di soddisfare ad un pubblico bisogno, di adempiere ad un fine pubblico: il fondatore non lasciò la sua proprietà per provvedere al bisogno di alcuni uomini allora viventi e ad un'infinita serie di loro successori, ma solo li considerò come mezzi necessari per il fine essenziale, cui mirava. Essi non hanno perciò nessun diritto di proprietà, che spetta invece alla fondazione come persona giuridica considerata in sè stessa: non fanno che prestar servizio alla fondazione, e come tali ricevono da essa un corrispettivo.

Vi possono però essere altre fondazioni con diversa natura, le quali siano create per l'applicazione delle loro rendite al mero uso e al benessere di determinate persone di una particolare classe e col concorso di determinate condizioni.

Senza dubbio quando si procede alla riforma di queste istituzioni tutti quelli, che ne godono i beneficii, hanno diritto inviolabile alla loro continuazione, pur non essendo però diritto di proprietà, nè come tale trasmissibile per testamento o per donazione, ma semplicemente un diritto vitalizio.

Salvo pertanto il rispetto degli attuali beneficati, non si viola nessun diritto destinando ad altro fine, meglio rispondente ai nuovi bisogni, i beni di tali fondazioni; mentre d'altra parte l'interesse pubblico e le nuove condizioni sociali impongono di mutarne l'ordinamento e di porle in armonia coi nuovi bisogni, tanto più che l'esperienza ha dimostrato come la miseria e il pauperismo siano cresciuti, non diminuiti, per questi impotenti tentativi di andare di pari passo con essi unicamente col dare e provvedere al bisogno presente senza nessun pensiero del futuro e della prevenzione di bisogni lontani.

114. Si può adunque conchiudere che allo Stato spetta il diritto non solo, ma il dovere di introdurre nelle fondazioni quelle riforme e quelle innovazioni, che i nuovi bisogni e le nuove condizioni sociali rendono necessarie, perchè possano raggiungere nel modo migliore il fine sostanziale loro designato dal fondatore.

Ciò posto quali saranno i limiti, le condizioni, le modalità dell'esercizio di questo diritto? Il principio del rispetto alla volontà del fondatore, se non contraddice per sè stesso e non si oppone, quando sia bene inteso, alla riforma delle fondazioni, deve però servir di guida e di criterio pratico fondamentale nel procedere alla riforma e all'innovazione.

Il criterio fondamentale è adunque questo: quando il fine di un'Opera Pia non è più consentaneo alle mutate condizioni e ai nuovi bisogni dell'epoca, si devono introdurre quelle sole modificazioni, che sono reclamate imperiosamente dalle esi-

genze del pubblico interesse e che il fondatore non mancherebbe di introdurre egli stesso, se visse ai tempi in cui è necessaria la riforma, ed essendo uomo di sano criterio avesse partecipato in modo ragionevole alle nuove idee ed ai nuovi sentimenti.

Lo Stato non può dunque procedere arbitrariamente e secondo il proprio capriccio nelle riforme e nelle innovazioni delle Opere-Pie: egli deve osservare alcune condizioni essenziali.

115. Anzitutto perchè la riforma di un'Opera Pia sia legittima e non arbitraria occorre che essa sia necessaria, o perchè l'Opera Pia non è più in grado di conseguire il fine assegnatole dal fondatore, o perchè, pur potendolo raggiungere, esso per le mutate condizioni sociali contraddice all'ordine pubblico e al fine generale della società; o anche perchè pur non urtando direttamente l'ordine pubblico, non è più in armonia colle nuove esigenze e coi nuovi bisogni e non dà che risultati molto limitati, mentre se ne potrebbero trarre vantaggi molto maggiori.

In secondo luogo, dato il concorso delle condizioni ora accennate, è necessario che la riforma sia tale da porre l'Opera Pia in grado di conseguire un fine più utile e più consono alle pubbliche esigenze di quello che attualmente raggiunga di fatto; occorrono dunque ragioni supreme e sicure di utilità e di pubblico vantaggio.

Da ultimo è necessario che il nuovo fine, che si vuole assegnare alla fondazione, sia dello stesso genere di quello originariamente indicato dal fondatore, sempre quando ciò sia possibile nella nuova condizione sociale; la riforma deve dunque consistere soltanto nei mezzi e nelle modalità accidentali di esso. I due criteri del rispetto alla volontà del fondatore e delle esigenze dei nuovi tempi devono coordinarsi e temperarsi insieme; cosicchè coerentemente allo scopo pri-

mario, al quale intende la riforma, è necessario allontanarsi il meno che sia possibile dallo scopo originario della fondazione, cercando anzi di dare effetto a tanta parte di esso, quanto è possibile di porre in atto.

Per conseguenza lo Stato non può nè deve aver riguardo a quel fine che le tentazioni del momento e particolari e mutevoli circostanze possono suggerire, ma bensì quale tra gli oggetti di utilità indubitata, che una persona ragionevole e imparziale apprezzerrebbe abbastanza per destinarvi il suo patrimonio, sia il fine particolare, che si avvicina il meglio possibile alla disposizione originaria del fondatore, corrisponde alla grandezza del beneficio da lui contemplato e provvede meglio ai pubblici bisogni.

116. Queste regole corrispondono sostanzialmente a quelle, che già il cardinale De-Luca insegnò nel suo *Theatrum veritatis et justitiae* e furono ripetute dagli altri espositori della giurisprudenza fondata sul principio fondamentale « *fundationes in piam causam non possunt commutari nisi in aliam causam aequae piam* ».

Così, ad esempio, se un'Opera Pia si propone lo scopo di educazione, la riforma di essa non può immutare tal fine per sè, ma solo la specie e il modo di educazione, secondo le esigenze ed i principii dei nuovi tempi, tenendo conto non delle idee o dell'arbitrio di uno o di più, ma dei sentimenti, dei bisogni e della coscienza generale.

È dunque indispensabile garantire efficacemente contro gli abusi ed i pericoli, cui potrebbe dar luogo l'arbitrio o l'inconsideratezza nel procedere alla riforma delle Opere Pie; e l'unica maniera per riuscire a ciò si è di stabilire per legge chiaramente le condizioni generali di riforma.

Accade qui come in tutte le istituzioni umane, che dovendo mutare nei vari tempi, se non hanno in sè stesse il principio

di una ordinata trasformazione, si mutano colla violenza. L'unico modo per prevenire e impedire i rivolgimenti violenti e arbitrari, sempre perniciosi all'ordine pubblico e al benessere generale della società, si è di aprire l'adito alle riforme legali e ad un'ordinata evoluzione, ponendo nel tempo stesso molte cautele e garanzie serie ed efficaci, che assicurino il rispetto bene inteso della libertà individuale e della volontà del fondatore e la soddisfazione delle esigenze supreme del pubblico interesse.

PARTE SECONDA

STATO E PREVIDENZA PUBBLICA

117. Nel discorso pronunziato il 10 maggio 1884 in occasione della legge contro i socialisti il principe di Bismarck richiamò le riforme sociali promesse precisando i termini in cui si dovevano contenere. « Noi daremo con quelle agli operai « un diritto al lavoro quando sono sani ; un diritto alle cure « quando sono malati ; un diritto alla pensione quando sono « vecchi ». A questi tre concetti il Cancelliere di ferro ne ha ora aggiunto un quarto, quello dell'assicurazione sulla vita, cercando di renderla obbligatoria da parte dello Stato.

A parte il primo concetto del diritto al lavoro, il fatto è che uno dei bisogni più imperiosi dell'età nostra, una delle questioni più gravi e più intimamente connessa colla questione sociale consiste nel provvedere in qualche modo alle condizioni delle classi lavoratrici durante la malattia, nella vecchiaia, nel caso di infortunii del lavoro e di morte prematura, che toglie i mezzi di sussistenza alla famiglia, incapace di provvederseli da sè.

118. Nel riordinamento generale della previdenza, intesa a somministrare una base sicura per garantire la tranquillità

delle classi sociali e la pace dell'intera società, si contrastano il campo i due supremi principii dell'autonomia privata e dell'ingerenza governativa. Alcuni, come il Brentano, negano ogni intervento dello Stato in proposito, si affidano esclusivamente all'iniziativa privata. Invece altri, come lo Schäffle, il Vagner, l'Arendt, credono necessario di ricorrere all'azione dello Stato, il quale avendo per ufficio essenziale di promuovere il bene comune, deve prescrivere l'obbligo dell'assicurazione generale, e fornire all'uopo in tutto o in parte i mezzi alle classi meno agiate.

La questione è molto complessa, multiforme e difficile; la soluzione richiede mezzi diversi, forze molteplici e varie e l'applicazione di principii diversi, ma in modo da contemperarsi secondo la varietà dei casi e degli oggetti e completarsi a vicenda, coordinandosi tutti al conseguimento del fine unico, cui tutti devono tendere.

Titolo e modo dell'azione dello Stato.

119. Anzitutto però è necessario risolvere la questione preliminare se lo Stato possa e debba intervenire nell'ordinamento della previdenza pubblica; per il che giova far richiamo al concetto dello Stato, alla sua missione essenziale e ai limiti generali della sua azione.

Tutto quanto serve a mantenere, accrescere e fortificare l'unione sociale forma indubbiamente oggetto dell'azione dello Stato: ora che a tale scopo miri l'ordinamento della previdenza è evidente. Tale ordinamento infatti si propone di assicurare a chi vive col proprio lavoro i mezzi di sussistenza, anche quando venga a mancare la potenza del lavoro; toglie quindi la grave e perniciosa incertezza del proprio avvenire a

chi vive del guadagno quotidiano, e con essa una delle più gravi preoccupazioni dell'epoca nostra, assicurando la pace e la tranquillità della società.

Certissima cosa adunque che lo Stato può intervenire nel tema della previdenza; però conformemente ai limiti generali della sua azione, base principale della previdenza devono essere l'attività e l'iniziativa individuale: l'intervento dello Stato, pur essendo necessario, per esser legittimo deve limitarsi a porgere i mezzi più opportuni per raggiungere il proprio scopo.

120. Ond'è che lo Stato non può imporre la previdenza e stabilire un sistema generale di assicurazione obbligatoria: chè per tal modo esorbitando dal campo legittimo della sua azione invaderebbe quello dell'attività degli individui: la previdenza si insegna, non si impone: ad estenderla assai meglio che la coazione vale il progresso morale ed economico e l'attuazione di istituti comodi e sicuri per l'esplicazione e lo svolgimento della previdenza individuale.

Da ciò però non deriva che l'azione dello Stato sia limitata e quasi sempre sussidiaria e indiretta: data l'opera degli individui, essa è necessaria per completarla, se insufficiente, in ogni caso per indirizzarla in modo sicuro al conseguimento del proprio fine.

Per tal modo l'attività individuale rimane libera, lo Stato interviene solo dopo che essa si è spontaneamente manifestata; così non si può più dire che la sua azione eserciti un'influenza perniciosa sui cittadini, scemandone le cure, l'energia e l'impulso al risparmio e ingenerando falsi concetti intorno ai doveri dello Stato e speranze e pretese fallaci ed esagerate.

A tutti è possibile risparmiare qualche cosa, per quanto meschino sia il loro guadagno; ma non basta risparmiare, è ancora necessario aver modo di deporre e far fruttare i proprii risparmi; donde la necessità di speciali istituzioni, che facili-

tandone l'investimento li facciano fruttare e assicurino un sussidio in determinate circostanze: a ciò intendono appunto gli istituti di previdenza, che sono ad un tempo mezzo potentissimo di educazione e misura preventiva efficacissima contro la miseria.

121. Conseguentemente grandi sono i doveri dello Stato e molto esteso il campo della sua azione, a differenza della pubblica assistenza, in cui sistema generale deve essere quello di un'azione indiretta, mentre l'azione diretta si limita a casi eccezionali. Il che si spiega e per una considerazione d'indole generale e per la differenza radicale e caratteristica, che intercede tra l'una e l'altra materia.

L'azione dello Stato quanto alla previdenza consiste nel porgere ai cittadini i mezzi opportuni per svolgere la loro previdenza individuale, liberi poi essi di valersene o no, e in quei modi e in quella misura che credono; inoltre nel tutelare i loro sforzi individuali e coordinarli al conseguimento del proprio fine. Donde la ragione dell'estensione di tale azione. Non si tratta infatti di intervento dello Stato, per cui si emanino comandi o divieti muniti di sanzione, nel qual caso la sfera legittima della sua azione è limitata e giustificata solo da ragioni di imperiosa necessità; ma, trattandosi di un oggetto di interesse pubblico, non se ne confida la cura unicamente ai privati: lasciando gli individui liberi di valersi di quei mezzi, che credono, per ottenere lo stesso scopo, lo Stato si pone in concorrenza con essi, e somministra condizioni e mezzi opportuni, lasciando poi libertà a ciascuno di valersene o no.

122. Un'altra causa della diversa azione spettante allo Stato nei due temi della assistenza e della previdenza pubblica consiste nella differenza radicale e caratteristica, che intercede tra l'uno e l'altro.

Infatti sono queste due materie animate da uno spirito differente, fondate su un diverso concetto e intese a diverso scopo: la pubblica assistenza in generale, intesa nel suo vero significato, ha per oggetto i fanciulli senza parenti, i malati senza soccorso, gli incurabili: in una parola il *caput mortuum* della società; invece le istituzioni di previdenza si dirigono all'uomo nel vigore della salute, non gli fanno nessuna elemosina, ma solo gli offrono consiglio e indirizzo per impiegare i suoi risparmi e sostenere la sua energia e la sua indipendenza sempre e dovunque: le prime agiscono per amore e per compassione verso chi ha bisogno di soccorso; le altre hanno una grande stima per l'uomo e corrispondono appunto alle tendenze speciali dell'epoca nostra; donde la necessità di un'azione molto estesa da parte dello Stato a loro riguardo.

Nell'ordinamento della previdenza si contemperano e si coordinano, intesi al conseguimento di un unico fine, vari principii e diversi elementi: riguardo a tutti, sebbene in diverso modo, lo Stato deve spiegare la sua azione, trattandosi di un interesse pubblico gravissimo, strettamente connesso colla pace e coll'armonia fra le varie classi sociali.

Soccorsi per malattie.

123. L'uomo previdente, che quando può valersi della propria forza ed attività individuale guadagna tanto da bastare a sè ed alla famiglia senza bisogno del soccorso altrui, è travagliato di continuo dal grave pensiero che se una malattia lo colpisse rendendogli per alcun tempo impossibile il lavoro, i mezzi di sussistenza gli verrebbero a mancare; sente quindi imperiosa la necessità di prevenire tale pericolo, provvedere mentre può a talé eventualità e porsi in grado, mercè

i proprii risparmi, di non abbisognare in tale evenienza del soccorso altrui.

La considerazione che la malattia è temporanea e che riacquistata la capacità di lavorare egli sarà di nuovo in grado di provvedere a sè col proprio lavoro lo stimola efficacemente a conservare anche durante la medesima la propria indipendenza: il sentimento della propria dignità lo induce più fortemente alla previdenza della quale apprezza in modo più facile i benefici effetti.

Pertanto la coscienza di questo bisogno e dei mezzi migliori e più sicuri per provvedervi fa sì che nelle città specialmente tenda a scomparire l'operaio isolato, che cerca invece aiuto e protezione nelle associazioni, indizio questo di progresso di educazione e di forza sociale.

124. Fra le associazioni operaie le società di mutuo soccorso sono quelle che più direttamente provvedono ad assicurare ai soci i mezzi di sussistenza nei casi di malattia mediante una saggia amministrazione dei risparmi settimanali o mensili, che i loro membri mettono in comunione.

Esse mantenendo nell'operaio la fiducia in sè stesso, la sicurezza della propria indipendenza anche nel caso di impotenza al lavoro per malattia, ne promuovono il benessere; ne accrescono il senso morale e l'energia, che è la potenza più preziosa dell'umana natura e la condizione imprescindibile del progresso e della forza del paese. Quindi la necessità di garantire il patrimonio di queste società, rendere più sicuro l'impiego, agevolare alle medesime il conseguimento del proprio scopo in modo però da non affievolirne l'energia, ottenere infine che esse possano godere tutta la fiducia dei soci e porgere garanzie serie e sicure pel mantenimento dei proprii impegni.

A questi scopi mira in Italia la legge 15 aprile 1886 sul

riconoscimento giuridico delle Società Operaie. Appena pubblicato il relativo progetto del Ministro Berti non mancarono proteste per respingere *a priori* tutte le leggi sul mutuo soccorso intese a tale scopo; ma non tardò manifestarsi in senso contrario l'opinione della gran maggioranza dei sodalizi, come appare dalle conclusioni nei Congressi tenuti nel 1877, nel 1880 e nel 1882, e inoltre dalle numerose domande di riconoscimento pervenute al Ministero di Agricoltura e Commercio.

Con ciò lo Stato ha adempiuto interamente al suo compito; nè la sua azione potrebbe estendersi oltre senza uscire dai suoi confini legittimi. Gli operai, che abbisognano di premunirsi contro il pericolo di una malattia, trovano nelle società operaie di mutuo soccorso un mezzo facile e comodo: a tale riguardo l'intervento dello Stato è necessario, ma deve limitarsi a tutelare e sorvegliare l'andamento delle società, perchè non manchino agli impegni assunti e vi soddisfacciano fedelmente; cosicchè in tale campo l'opera principale e diretta è quella delle libere associazioni degli operai (1).

(1) Strettamente connesse con questo tema si presentano la questione dell'ordinamento del servizio sanitario di beneficenza, la questione ospitaliera e quella dei soccorsi a domicilio, le quali ultime furono ampiamente discusse e svolte nel Congresso Internazionale di Beneficenza tenuto a Milano nel 1880. Ora si sta escogitando un altro sistema, fondato sul principio della cooperazione, mercè gli Ospedali Cooperativi, i quali si propongono di assicurare agli associati, coi loro contributi, lungi da ogni idea di beneficenza, il ricovero e la cura sanitaria nei casi di malattia, cercando così di ovviare agli inconvenienti che presentano il sistema ospitaliero, così come oggi è attuato, e quello dei soccorsi a domicilio, e di riunire insieme vantaggi proprii di ciascuno di esso.

Previdenza per la vecchiaia.

125. Ma non basta provvedere pel caso di malattia: la previdenza deve pur aver per oggetto precipuo delle sue cure i bisogni, che derivano dalla vecchiaia, malattia sicura e permanente. È questo il periodo più triste della vita del lavoratore; la miseria, terribile in ogni età, è veramente straziante quando sopraggiunge colla vecchiaia a chi, dopo aver faticato senza posa tutta la vita, sente vivo il bisogno del riposo, e non solo è nell'impossibilità di goderlo in pace, ma si vede costretto a ripetere dall'altrui carità il pane quotidiano.

Anche quando siano i figli che lo somministrino, pur troppo non rare volte accade che si perda il rispetto a quel vecchio, pel cui nutrimento occorre privarsi ogni giorno di una parte dello scarso guadagno e del magro cibo acquistato con tanto sudore: il vecchio conosce allora di esser di grave peso ai suoi, e tutto per lui diventa sorgente di travagli e di dure sofferenze.

Ond'è che gli operai previdenti, i quali nei giorni di gioventù e di lavoro pensano al proprio avvenire, nulla tanto desiderano quanto la sicurezza di un aiuto e di un'esistenza indipendente nella vecchiaia.

126. L'uomo sano può nutrire speranza, in parte fondata, di evitare le malattie, di cui non sente ancora in sé alcun germe, ma ben sa che la vita volge inesorabilmente a quello stato di debolezza e di caducità, in cui di tutto si abbisogna.

Il pensiero terribile di dover cadere allora a carico dei parenti, che appena possono col proprio lavoro provvedere a sé, o di un istituto di pubblica beneficenza, o di esser costretti a chiedere l'elemosina, gli stringe il cuore, e se in lui esiste

un sentimento di previdenza e di dignità personale, si manifesta imperioso il bisogno di provvedersi un onorato riposo negli estremi anni di vita: la speranza gli alletta fortemente l'animo e lo persuade a compiere anche grandi sacrifici per ottenere il proprio scopo.

Ecco perchè l'assicurarsi una rendita vitalizia al sopraggiungere di una determinata età è la più ambita delle assicurazioni; è di tutte le umane previdenze quella, di cui più fortemente si sente la necessità; e, se si varia sui modi di assicurarla, non si discorda però nel desiderarla e nel sentirne il bisogno e l'importanza.

Ne è prova non dubbia l'esempio degli impiegati del Governo, che prestano la loro opera nei pubblici uffizi per una retribuzione minore di quella, che loro frutterebbe l'applicazione ai negozi privati appunto per assicurarsi una pensione per la vecchiaia. Onde è che fra i problemi che riguardano i lavoratori, quello delle pensioni di vecchiaia si presenta più urgente ed esige ineluttabilmente una soluzione.

127. A tal proposito alcuni vorrebbero prendere per base il risparmio individuale e renderlo efficace con una serie di istituzioni di previdenza. È questo il partito che gli uomini di Stato vanno abbracciando ed attuando, come quello che è serio, realizzabile e capace veramente di utili risultati.

Di fronte ad esso un altro partito fa assegnamento unicamente sopra l'energia individuale, o ammette tutto al più che essa possa essere aiutata dal patronato; ma respinge ogni intervento dello Stato per ciò che si riferisce alle istituzioni di previdenza.

Bastano poche parole per dimostrare l'insufficienza dell'energia individuale e la sua impossibilità di raggiungere in modo sicuro e soddisfacente lo scopo, cui intendono la previdenza e il risparmio. Pur troppo è speranza infondata quella

che un operaio, versando con fermo proposito i suoi risparmi nelle Casse, che si chiamano appunto di risparmio, possa formarsi la sua pensione per la vecchiaia.

Anche prescindendo dalla considerazione del limite massimo fissato all'ammontare dei depositi, non si può dimenticare che il tasso di interesse, che viene corrisposto, è molto tenue e tende anzi a diminuire sempre più nelle attuali condizioni economiche; si aggiunga, e questa è la ragione decisiva, che la Cassa di risparmio rende con esattezza quanto le si dà, premia se non con munificenza, certo con coscienza; ma nulla può dare oltre quello che le fu affidato, per cui l'operaio, dopo tanti anni di lavoro e di sacrifici, verrebbe a trovarsi con un capitale discreto ma insufficiente a fornirgli una modesta pensione per gli ultimi anni di sua vita, se pure egli avrà saputo resistere sempre alla tentazione di ritirare qualche piccola somma dal suo libretto per scopi anche lodevoli, ma con inevitabile diminuzione dei vantaggi futuri, il che con altro sistema non sarebbe stato indotto a fare.

128. Convinti pertanto dell'insufficienza dell'opera individuale lasciata a sè ai fini della previdenza altri fanno assegnamento sull'opera individuale aiutata e integrata dal patronato.

Lungi dal combattere *a priori* ed in generale le opere di patronato, di cui anzi in alcuni casi non si può a meno di apprezzare l'utilità e la benefica influenza, è però a temere che nella presente questione esse non valgano a conseguire nel modo migliore e più sicuro lo scopo, che pur è necessario raggiungere, e per considerazioni d'indole generale e per ragioni speciali.

Nei lavoratori si fa sempre più viva ed intensa la coscienza di sè, l'idea del proprio diritto e la tendenza di porre in evidenza la propria persona, anzichè quella del proprio padrone. Per conseguenza, pur non potendo a meno che lodare

l'animo nobile e generoso, col quale molti industriali esercitano il patronato, è a dubitare che esso non abbia a trovare serio ostacolo nei sentimenti e nei principii suespressi, specie poi in un argomento così generale e di importanza capitale, quale l'assicurazione di una pensione per la vecchiaia.

Ma oltre la ragione generale, per cui l'operaio rifugge dall'adattarsi ad un sistema di beneficenza per quanto praticato modestamente e quasi nascostamente, se ne aggiungono molte altre speciali.

Anzitutto oggidì coi facili mezzi di comunicazione è cessata la stabilità dell'operaio in un dato luogo; anzi spesso riesce necessario recarsi altrove per migliorare la propria condizione: per tal modo, recandosi da luogo a luogo, perde parecchi dei benefizi del patronato. Sonvi bensì le grandi industrie, che esercitate da società anonime, si allontanano dal patronato personale e individuale e vi sostituiscono un patronato collettivo senza forma ben decisa; ma allora il patrono è come ignoto e manca uno dei suoi scopi precipui, non suscitando l'affetto personale negli operai.

Vi ha di più: il patronato non può produrre quella stabilità di condizioni giuridiche ed economiche, che sono indispensabili per la pace del lavoratore e la sua fiducia per l'avvenire; poichè, ad esempio, nel caso di fallimento l'operaio rimarrebbe anch'esso ravvolto nei danni e inoltre le frequenti e spesso fatali vicende, alle quali vanno soggette le industrie, non potrebbero non essere angosciose per l'uomo previdente rendendogli incerto l'avvenire.

Non rimane adunque che porre a base il risparmio individuale e renderlo efficace e sicuro con opportune istituzioni di previdenza pubblica.

129. Le Società di mutuo soccorso, intese a prevenire la miseria che le malattie e le infermità inducono nelle famiglie

dei lavoratori resi impotenti al lavoro, non potevano non pensare alla più triste e alla più sicura delle miserie derivante dalla vecchiaia.

Ma l'assicurazione di una rendita vitalizia per la vecchiaia, che corrisponde ad uno dei supremi bisogni dell'uomo previdente, è la più scabrosa che possano offrire i sodalizi operai, tanto da far dubitare che essi possano riuscire a tale scopo.

Che anzi l'esperienza dimostra come il servizio delle pensioni di vecchiaia li abbia condotti a inevitabile rovina. Numerosi sono gli esempi di Società di mutuo soccorso, che in Inghilterra, in Francia, nel Belgio e in Italia dopo venti o trent'anni di esistenza o caddero in rovina o furono costrette a mancare agli obblighi assunti, lasciando delusi tutti coloro, che per tutta la vita vi avevano affidato i loro risparmi, e nella sicurezza del proprio avvenire avevano trascurato ogni altra previdenza pei vecchi giorni.

Per questi fatti si diffuse e si manifestò talmente profonda la convinzione dell'impotenza delle associazioni operaie a soddisfare all'obbligo delle pensioni vitalizie che in alcuni Stati si giunse persino a vietare alle Società di proporsi tal genere di assicurazioni: così fece la costituzione Belga del 1851. Ed il male si è che tale impotenza non deriva soltanto dall'attuale ordinamento dei sodalizi operai, ma piuttosto da una ragione organica e indiscutibile.

130. Vi ha una differenza sostanziale fra l'assicurazione di sussidi in caso di malattia e la promessa di pensione per la vecchiaia: per le prime le medie degli anni passati servono di criterio per l'avvenire, cosicchè, prima che il male diventi irreparabile, si può evitare la rovina della Società accrescendo il contributo o diminuendo i sussidi.

La cosa invece è ben diversa trattandosi di assicurazioni

di pensioni vitalizie: quando infatti dopo un certo numero di anni è impossibile liquidare la pensione promessa quando la Società trovavasi in prospere condizioni, allora il fallimento della Società è certo inevitabile, traendo seco inesorabilmente la desolante miseria dei poveri vecchi, i quali avevano diritto e ragione di sperare, fidandosi sui propri risparmi, in un modesto assegno negli ultimi anni di vita.

131. A questo inconveniente cercarono di rimediare molte società italiane limitandosi a promettere pensioni per la vecchiaia nel solo caso in cui i fondi sociali permettano di soddisfarvi, e in una misura da determinarsi in seguito dal Consiglio d'Amministrazione o dall'Adunanza generale.

Ma per tal modo non si può a meno di cadere in un altro inconveniente gravissimo, che frustra lo scopo della previdenza e del risparmio destinato a produrre effetti lontani. Come potrà infatti il socio mirare fidente nell'avvenire dal momento che è sempre incerto se vi sarà mezzo o no di provvedervi; non sa se all'epoca della sua vecchiaia i fondi della Società, cui appartiene, permetteranno di pagargli una determinata, e, data pure la speranza di conseguirla, non ne conosce la misura precisa?

Una istituzione di previdenza, che non infonda il sentimento della certezza dei provvedimenti che promette, manca del suo carattere essenziale. Promettere una pensione solo quando si possa retribuirla e in una misura da prefiggersi in seguito, è ingannare chi vi si affida; poichè facilmente si inclina a sperare che le condizioni della Società saranno prospere, quando si avrà diritto alla pensione, e ad affidarsi perciò in tale speranza. Ora è miglior cosa astenersi dal promettere che destare fallaci speranze, che possono essere seguite da irreparabile e fatale delusione, mentre d'altra parte impedi-

scono che si attenda ad altri risparmi e si procurino guarentigie più serie e più efficaci.

Conviene poi ancora notare come questo sistema offenda il principio di uguaglianza fra i soci, poichè alcuni, invecchiati quando la cassa sociale è in buone condizioni, percepiranno la pensione; altri invece, più sfortunati, non potranno godere che uno scarso assegnamento, se pur potranno riceverne alcuno.

132. Pertanto la ragione organica, indiscutibile, per cui le Società operaie non possono assicurare pensioni per la vecchiezza, è duplice.

Anzitutto esse devono fondarsi sui calcoli di probabilità per riuscire al loro filantropico scopo; ciò richiede studi speciali, speciale pratica, intelligenza ed abilità, che nel maggior numero dei casi non hanno, nè possono avere amministratori chiamati a dedicare altrove la parte migliore del proprio tempo.

Ma oltre a ciò, e questa è la ragione vera e decisiva, i calcoli di probabilità vanno estesi il più che sia possibile per conseguire un certo grado di attendibilità; l'applicazione delle leggi di mortalità per essere sicura deve essere fatta su un numero grande di individui; ora queste condizioni non si incontrano nè si possono incontrare nei sodalizi di mutuo soccorso, nei quali non può funzionare la legge dei grandi numeri pel numero insufficiente dei soci.

133. Dall'insufficienza delle Società Operaie di mutuo soccorso a prestare il servizio delle pensioni di vecchiaia molti dedussero la necessità a tale scopo di una Cassa Nazionale, fondata su larga base, amministrata e garantita dallo Stato: così all'opera individuale, che costituisce il primo fondamento, viene ad aggiungersi quello dello Stato.

Questo sistema fu seguito da quasi tutte le nazioni civili

d'Europa. L'Inghilterra ha fatto le più ampie e mature esperienze in proposito: per la grande ritrosia a sottomettere all'ingerenza dello Stato gli interessi privati per lungo tempo diffidò di simile istituzione; ma finì per convincersi dell'eminente utilità, che in tale materia arreca l'azione dello Stato: la rovina delle Società, che ai soccorsi di malattie univano pure quelli per la vecchiaia, persuase della necessità di restringere le Società stesse ai sussidi di malattia, e smessi gli antichi pregiudizi colla legge 14 giugno 1864, entrata in vigore l'anno seguente, affidò allo Stato il servizio delle pensioni per la vecchiezza.

In Francia dopo molti progetti il 13 giugno 1850 si sancì e si promulgò la legge per la Cassa pensioni di vecchiaia, che però fu costituita non scevra di inconvenienti, dei quali precipuo quello di servire piuttosto alla classe media che alle vere masse operaie. Fu però modificata con legge 7 luglio 1856 e resa più popolare.

Così pure fece il Belgio colla legge 8 maggio 1850, modificata dalla legge 10 marzo 1861.

In Germania la legge imperiale 15 giugno 1883 rende obbligatoria in certi casi l'assicurazione diretta specialmente agli operai, ed ora si cerca di estenderla ai lavoratori delle campagne incontrando però molte opposizioni. Infine in alcuni Cantoni della Svizzera, come per esempio in quello di Argovia, esiste una Cassa pensioni fondata, amministrata e garantita dallo Stato.

134. In Italia fin dal 1859 doveva prender vita l'istituzione di una Cassa di rendite vitalizie, figlia di quello stesso pensiero, di quella stessa mente, che avviò l'Italia nel cammino della sua nazionale indipendenza.

Camillo di Cavour mentre nel 1851 con legge del 31 dicembre procurava di favorire lo stabilimento delle Casse di

risparmio nei diversi Comuni del Regno Sardo, nel 1857 mandava in Francia a studiare espressamente sotto gli auspizi del suo amico Deparcieux, celebre economista, l'andamento pratico della Cassa francese fondata per costituire rendite vitalizie per la vecchiaia.

« Dove esistono Casse di risparmio ed associazioni di mutuo soccorso, egli diceva, una Cassa di rendite vitalizie per la vecchiaia deve essere il complemento di un sistema di beneficenza, che non ha per fondamento la carità dei più agiati e per istrumento le loro largizioni, bensì per base la previdenza, e per alimento il risparmio ».

Compiuti pertanto nel 1857 gli studi sull'andamento pratico della Cassa francese, il 17 febbraio 1858 si presentava dal ministro De-Foresta alla Camera Subalpina un progetto di legge per l'istituzione di una simile Cassa nelle antiche provincie del Regno, incontrando più tardi l'approvazione del Parlamento Subalpino e della stampa periodica.

Allora però il progetto non fu discusso: ripresentato il 14 gennaio 1859 dal ministro Lanza, fu discusso in Parlamento mentre si combattevano le patrie battaglie sui campi lombardi, e prese forza di legge il 15 luglio 1859; un mese dopo si approvarono le disposizioni regolamentari per la sua esecuzione, e si incaricò una Commissione matematica universitaria di rivedere le tariffe delle rendite predisposte dell'Amministrazione del Debito Pubblico.

Compiuta la revisione, con decreto 22 settembre 1860 si designava il personale organico, e il nuovo servizio entrava nell'ordinamento generale contabile del Ministero delle Finanze, approvato con altro decreto del 7 novembre.

In realtà però tale benefica istituzione non entrò in esercizio, ma unicamente per ragioni politiche: gli avvenimenti politici del tempo e gli sforzi titanici fatti dal piccolo Pie-

monte per costituire ad unità le sparse membra della gran patria italiana assorbirono tutte le cure degli uomini di Stato del Regno, e resero impossibile di por mano all'impianto del nuovo servizio, che per la sua novità, complicazione ed importanza richiedeva e tempo più libero e maggior quiete.

135. Per queste ragioni la nuova istituzione dormì un sonno quadrilustre, interrotto poi nel 1877 dall'on. Mancardi, il quale presentò un progetto, che è quasi la riproduzione delle disposizioni della legge sarda, modificata secondo i nuovi concetti, ma sempre nel senso di una Cassa generale di previdenza quale fu istituita nel 1859 per servire di complemento alle Casse speciali di risparmio.

D'allora in poi non mancarono gli studi ed i progetti di legge in proposito, senza giungere però mai a risultati pratici e alla soluzione definitiva della questione (1). Che anzi, mentre l'articolo 8 del progetto Grimaldi 1° giugno 1885 devolveva a favore di tale cassa le somme corrispondenti ai biglietti Consorziali provvisori e già consorziali, che non fossero presentati al cambio, invece col 1° ottobre 1886, scaduto il termine nel quale tali biglietti dovevano appunto essere presentati, la somma corrispondente (5.927.095) fu destinata a ritirare altri biglietti di Stato per una somma eguale.

136. Il fatto che in molti paesi d'Europa esiste una Cassa pensioni per la vecchiaia fondata, amministrata e garantita

(1) I limiti imposti a queste ricerche non consentono uno studio storico e critico della Cassa pensione di vecchiaia esistente attualmente nei vari Stati d'Europa, nè dei vari progetti stati presentati in Italia al riguardo, che basterà perciò riferire in ordine cronologico: Progetto Mancardi 1877; — Lavori della Commissione istituita con R. Decreto 11 ottobre 1879; — Progetto Berti 30 novembre 1881; — Altro progetto Berti 19 maggio 1883, ritirato con R. decreto 28 maggio 1885, e ripresentato il 1° giugno stesso anno dal Ministro Grimaldi in unione coi Ministri Magliani, Pessina e Genala.

dallo Stato, dimostra all'evidenza che l'idea non è un'utopia, impossibile ad attuarsi e senza fondamento pratico.

Senonchè pur non contestando la possibilità dell'attuazione pratica di tale istituzione, se ne contesta la necessità, osservando come dal fatto che le Società operaie di mutuo soccorso non sono in grado di prestare il servizio delle pensioni di vecchiaia, perchè in esse non può funzionare la legge dei grandi numeri, non si possa dedurre la necessità della Cassa nazionale fondata dallo Stato; anzi all'inconveniente proprio dei sodalizi operai pare facile rimediare mediante l'istituzione di consorzi provinciali o anche di un consorzio nazionale fra i medesimi, seguendo così l'esempio degli Operai di Bologna, i quali nel 1875 in occasione del Congresso provinciale operaio istituirono una Cassa pensione per la vecchiaia, alla quale mettono capo le Società di mutuo soccorso di tutta la provincia bolognese. La Cassa di risparmio di Bologna le donò cinque mila lire per le spese di primo impianto e ne assegnò altre quattro mila sugli utili dei suoi bilanci annui. Per tal modo si ottenne l'intento di associare i grandi numeri senza degenerare in un'istituzione governativa.

Perchè adunque non si potrebbe estendere tale principio alle altre provincie del Regno, tanto più che le Casse di risparmio libere, a somiglianza di quella di Bologna, sentendo la loro alta missione, sarebbero facilmente indotte ad aiutare spontaneamente i consorzi delle società nel servizio delle pensioni?

137. In realtà è a dubitare che con tal sistema si possa riescire allo scopo con sicurezza di effetti.

Anzitutto per una considerazione d'indole generale. Dato infatti un Consorzio provinciale fra le Società operaie, l'istituzione non presenta una garanzia seria ed efficace agli assicurati, i quali nel dubbio che se esso venisse a fallire tutti

e nessuno sarebbero responsabili, non possono riporvi fiducia; e sotto questo rispetto è certo che un istituto unico, il quale personifichi in sè il risparmio degli operai previdenti del settentrione, del centro e del mezzodì dell' Italia riesce più autorevole ed efficace che non le Casse discentrate.

È vero che con istituti provinciali non riesce molto difficile agli interessati di esercitare la loro sorveglianza; ma si può dubitare con ragione se quelli che la esercitano ne siano veramente capaci. Inoltre non si può a meno di rilevare che i calcoli di probabilità, sebbene per tal modo si possano fare in maggiori proporzioni che non per le singole società, non possono tuttavia presentare una certa sicurezza e un grado di attendibilità, quale occorre pel retto e sicuro andamento di simili istituzioni.

Nè vale addurre l'esempio del Consorzio provinciale bolognese, il quale grazie al concorso spontaneo della Cassa di risparmio locale pare funzioni benissimo. Esso conferma anzitutto la necessità incontestabile di un assegno straordinario per la Cassa pensioni: ora è dubbio se nelle altre Provincie del Regno le Casse di risparmio sarebbero disposte a seguire spontaneamente l'esempio della Cassa bolognese, poichè in caso negativo è ovvio che quanto meno non sarebbe conveniente di obbligarle a far ciò per legge; ora sul dubbio non si può assolutamente fondare un istituto così importante.

Del resto, per quanto lodevole e ammirabile sia il Consorzio bolognese non conviene però esagerarne i pregi e considerarlo come modello, poichè in realtà esso non soddisfa ai generali desiderii e presenta molti inconvenienti, che furono già rilevati. La Cassa pensione bolognese fu costituita nel 1876; poco dopo Marco Besso ne fece un esame critico (1), dimo-

(1) *Rivista della beneficenza pubblica*, marzo 1877.

strando come essa promettesse il doppio di quanto potesse effettivamente dare; tant'è che gli stessi suoi promotori poco tempo dopo si fecero capi del movimento che propugna l'istituzione di una Cassa nazionale fondata e garantita dallo Stato.

138. Sicchè l'ostacolo più grave al retto andamento degli istituti provinciali si riduce in sostanza alla loro impossibilità di applicare largamente e in modo esteso la legge dei grandi numeri.

Infatti nel servizio delle pensioni per la vecchiaia si devono impiegare capitali a interesse multiplo da combinarsi colle leggi della mortalità, le quali, desunte da numerosi fatti per via di medie, non possono verificarsi in modo quasi costante se non su fatti ugualmente numerosi: ora le associazioni parziali, non operando che su fatti parziali, sono sempre e necessariamente in pericolo o di correre gravi rischi o di dover mancare alle fatte promesse.

Ma a questo inconveniente pare si possa rimediare benissimo coll'accentramento mediante una cassa generale unica senza ricorrere all'opera dello Stato, costituendo così invece dei Consorzi Provinciali un Consorzio Nazionale delle Società di mutuo soccorso italiane: in quest'ultimo caso la legge dei grandi numeri non sarebbe più impedita nel suo svolgimento e nelle sue applicazioni, e i calcoli di probabilità potrebbero presentare dati attendibili e sicuri.

139. Senza dubbio un Consorzio Nazionale presenta minori inconvenienti dei Consorzi Provinciali, ma anche a suo riguardo non si può a meno di constatare il vizio radicale comune a tutte le istituzioni private, consistente nella mancanza di garanzia agli assicurati.

La sede del Consorzio sarebbe probabilmente Roma, in ogni caso una città necessariamente lontana dalla maggior parte degli interessati: la direzione sarebbe composta di un

comitato eletto dai rappresentanti delle singole società. Ora chi assicura della competenza dei membri del Comitato Centrale: saranno esse persone serie e capaci, o non piuttosto quelli che con belle parole e larghe promesse sanno acquistarsi la popolarità?

L'istituzione inoltre non può essere seriamente ed efficacemente soggetta al controllo degli interessati.

Infatti l'unico controllo possibile è quello annuale o biennale dei rappresentanti, che dovrebbero convocarsi alle sede del Consorzio: ora in essi alla ragione e ai seri calcoli non prevarrà il sentimento, sì da ottenere con belle parole il voto della maggioranza, spesso in buona fede, ma quasi sempre senza discernimento e senza criterio sicuro di giudizio?

Per queste ragioni intrinseche l'istituzione non può presentare la necessaria stabilità e la garanzia che non mancherà allo scopo, deludendo le legittime speranze degli assicurati. Se essa viene a fallire, nessuno è responsabile in modo serio ed efficace; sicchè non può ispirare quella fiducia nell'animo degli assicurati, che è indispensabile per conseguire gli effetti desiderati.

V'ha di più: è riconosciuto da tutti che non bastano per mantenere gli impegni assunti i contributi ordinari, cioè le quote pagate dagli assicurati, ma è indispensabile un assegno straordinario.

Si dice che le Casse di risparmio non mancheranno di provvedervi; che non mancheranno neppure le contribuzioni, i doni, i lasciti e le largizioni dei privati e dei corpi morali; ma tutto ciò è dubbio ed ipotetico, senza nessun fondamento certo e sicuro, mentre invece occorrono basi certe e sicure.

140. Ma forsechè a tale intento non potranno riuscire le Compagnie private di assicurazione? Non è difficile nè dubbia la risposta dopo le considerazioni già svolte: basta ricordare

come il difetto radicale delle istituzioni private consista essenzialmente nella mancanza di una garanzia seria ed efficace.

È prudente, anzi indispensabile che i risparmi di chi ha unica risorsa nel proprio guadagno, e sui frutti della propria previdenza, prezzo di fatiche e di sacrifici, fa unico assegnamento per un tempo lontano, in cui sarà nell'impossibilità di procurarsi col lavoro i mezzi di sussistenza, non siano affidati a Compagnie, che possono, venuto il momento di pagare, trovarsi insolvibili, e ridurre nella miseria e nella disperazione sventurati, che si credevano a buon diritto assicurato un pane per la vecchiaia.

Certo non fanno difetto serie Compagnie, che mantengono con esemplare esattezza gli impegni assunti, sono anzi oggetto di plauso sincero ed universale per la fedeltà ed esattezza del servizio che prestano: ma l'esperienza e la storia attestano pure quante di queste società abbiano fallito e tuttora falliscano. D'altra parte se una persona seria, intelligente, esperta e pratica d'affari potrà scegliere fra le varie compagnie quella, che presenta maggior sicurezza e solidità, come potranno ciò fare gli operai e la maggioranza dei cittadini, che non possono avere il necessario discernimento?

Del resto anche a parte questa considerazione, moltissimi non hanno, e a ragione, verso le istituzioni private tanta fiducia, quanta ne ripongono nelle istituzioni create, mantenute e garantite dallo Stato; donde la conseguenza fatale che loro manca il coraggio di fare economia e sacrifici per provvedere in tempo alla vecchiaia.

Nè bisogna dimenticare un'ultima considerazione molto importante. Le Compagnie private, prestando il servizio delle pensioni di vecchiaia, se ne ripromettono necessariamente un utile, e sono costrette a realizzarlo; sicchè il servizio diventa più caro e quindi inaccessibile a chi non può fare che piccoli

risparmi; mentre invece lo Stato, istituendo una Cassa pensioni nazionale, non cerca nessun utile, ma assume tale servizio pubblico come inerente alla sua missione e corrispondente ai suoi doveri imprescindibili.

141. Dimostrata così l'insufficienza dei privati a provvedere al bisogno gravissimo delle pensioni per la vecchiaia non può esservi dubbio sulla necessità dell'azione principale e diretta da parte dello Stato, per cui esso dia vita, mantenga e garantisca una Cassa Nazionale per le pensioni di vecchiaia.

Tale istituzione si deve riguardare sotto un duplice aspetto, cioè come mezzo di educazione, di moralità e di progresso sociale e come provvedimento preventivo.

Essa esercita un'influenza moralizzatrice sulle popolazioni efficacissima, come quella che rende il risparmio in certo modo obbligatorio, poichè l'impegno è contratto liberamente, ma lega per l'avvenire in forza della provvida disposizione, che fa perdere ogni diritto se si cessa dal pagare il proprio contributo. Per tal modo il risparmio regolare, metodico, periodico diventa poco a poco un'abitudine, e non si può per nessun fine distrarre le somme già risparmiate dal loro scopo, che è quello di provvedere alla vecchiaia.

Agli assicurati non si fanno balenare chimere impossibili, nè speranze vane, che possano poi essere seguite da dolorose e fatali delusioni; ma si garantisce il necessario per l'esistenza per la vecchiaia, quando verrà meno la potenza del lavoro, unica fonte di guadagno: così si assicura sempre un'esistenza onorata e indipendente, si rinvigorisce e si fortifica il senso morale, la fiducia in sè stesso, l'energia e l'attività individuali con tutte le conseguenze che ne derivano.

142. Ma la Cassa pensioni per la vecchiaia, oltrechè essere un mezzo efficacissimo di educazione e di progresso economico e morale, si presenta altresì come un savio provvedi-

mento amministrativo, come misura preventiva intesa a tutelare la pace pubblica e ad ostare alle cause di agitazioni e di disordine.

Per chi non fu previdente in gioventù, quando si potevano fare risparmi e provvedere con essi ai bisogni lontani, la vecchiaia è un tempo di miseria e di desolazione, è la causa precipua per cui si riempiono i ricoveri di mendicità, gli ospedali e talvolta persino le carceri. La previdenza non si può imporre, ma si può promuovere ed estendere indirettamente col progresso sociale e coll'educazione, e soprattutto provvedendo mezzi comodi e sicuri pel suo esercizio, incoraggiandola e premiandola; poichè è evidente che più difficilmente un operaio si persuaderà a far sacrifici e privazioni per risparmiare, se non ha fiducia e certezza di poter riuscire allo scopo.

Intanto dalla miseria, dalla sfiducia e dal disinganno derivano inevitabilmente gravissimi danni interni, che è compito dello Stato di prevenire, impedendone per tempo la manifestazione, poichè difficilmente riuscirebbe poi a reprimerli. A questo scopo tende appunto la Cassa pensioni di vecchiaia fondata dallo Stato, la quale colla fiducia e colla sicurezza dell'avvenire influisce efficacemente sul presente e ne lenisce molte sofferenze; assicura la pubblica quiete, promuove e fortifica l'armonia fra le varie classi sociali, previene i disordini, agevola le funzioni della pubblica sicurezza e risparmia grandi spese della correzione penale.

143. Lo Stato adunque deve prestar l'aiuto della pubblica amministrazione, concentrando in una Cassa unica sotto la sua garanzia i risparmi di chi vuole assicurarsi una pensione per la vecchiaia, i quali, mirando ad un periodo lontano della vita, non possono essere ritirati a piacimento come nelle Casse di risparmio, ma devono permanere e richiedono la certezza

dell'infallibilità morale ed economica e la guarentigia dell'invulnerabilità: per tal modo inoltre si pongono ad effetto con minor dispendio le leggi dell'assicurazione, che domandano l'aiuto dei grandi numeri per non fallire alla prova.

Ma non basta: lo Stato fondando la Cassa pensioni per la vecchiaia non deve limitarsi a prestare ai cittadini l'aiuto dei grandi numeri, ad offrire loro tariffe minime, assicurare l'invulnerabilità dei depositi e garantire una pensione che sia il risultato matematico dei contributi pagati, quale risulta da un'amministrazione intelligente e disinteressata, prestando insomma un pubblico servizio senza fine di lucro ma eziandio senza incontrare nessun'altra spesa all'infuori di quelle dell'esercizio stesso di tale servizio.

L'obolo, che l'operaio può mettere in disparte per la pensione, non può anche accumulandosi in una associazione assicurargli una pensione, che risponda ai suoi modesti desideri ed a suoi urgenti bisogni; donde la necessità, oltre ai contributi degli assicurati, di un assegno straordinario per rimediare a tale deficienza. Potrà e dovrà pertanto lo Stato provvedere al medesimo? Data l'affermativa, in qual modo potrà farlo?

144. La Cassa pensioni nazionale per la vecchiaia non può esser altro che un istituto di previdenza su larghe e solide basi, inteso a fornire mezzi opportuni e sicuri alla manifestazione della previdenza individuale, che mira a provvedere alla vecchiaia rimuovendo gli ostacoli che possono impedire lo sviluppo e rafforzando così il sentimento della dignità e dell'indipendenza individuale.

Dato questo concetto si esclude necessariamente da tale istituzione ogni idea anche lontana di beneficenza; non si può quindi porre la previdenza come condizione per ottenere la beneficenza. Il principio e la base della Cassa Nazionale è

l'opera individuale, libera e spontanea: il fattore principale di essa è l'assicurato, che liberamente si obbliga di pagare un determinato contributo nella misura che vuole, proporzionatamente alla sua potenza al risparmio: a quest'atto di previdenza tien dietro l'opera dello Stato per assicurare il conseguimento del suo fine e garantirne gli effetti.

Ma oltre a ciò occorre premiare la previdenza, stimolarla, renderla efficace e generale; occorre integrare gli sforzi individuali, che possono talora essere insufficienti allo scopo: lo Stato perciò, anzichè limitarsi a restituire all'assicurato il risultato matematico preciso dei contributi pagati, deve aggiungervi un premio proporzionato, lungi però da ogni più lontana idea di beneficenza. Su ciò pare che nulla ci sia a ridire. « Sarebbe andare al di là del vero e del reale, scrive « Domenico Berti (1), se imponessimo al Governo di astenersi « in tutto e per tutto da ogni sorta di aiuto alla previdenza, « anche da quello che sotto forma di premio la suscita e la rende « efficace ». Del resto su ciò non occorre insistere ulteriormente. Piuttosto gioverà accennare brevemente al modo di provvedere a tale assegno straordinario.

145. Lo Stato anzitutto, conforme al suo compito, può provvedervi direttamente. Così un disegno di legge per la creazione di una Cassa di assicurazione per la vecchiaia in Danimarca all'art. 2 dispone che lo Stato verserà immediatamente due milioni di corone come fondo di soccorso separato e destinato a procacciare un aumento proporzionale alle pensioni da pagarsi. Lo Stato inoltre pone a suo carico, inserendole nel suo bilancio, le spese di amministrazione della Cassa.

In Italia per provvedere a questo bisogno furono proposti

(1) *Le classi lavoratrici e il Parlamento.*

varii mezzi. La Commissione istituita con R. decreto 11 ottobre 1879 per proporre l'ordinamento della Cassa pensioni si limitò a stabilire la necessità di assegni straordinari senza indicare da quali fonti dovessero ritrarsi, lasciando così allo Stato di determinarle con apposte leggi. Il progetto Berti 30 novembre 1881 stabiliva il contributo delle Casse di risparmio, obbligandole a destinare 2/10 dei loro utili netti a favore della Cassa pensione, incontrando però fiera e gagliarda opposizione.

146. La proposta, che ha maggior numero di sostenitori, è quella di destinare a favore della Cassa pensione i proventi di quelle Opere Pie, che non possono più conseguire lo scopo loro prefisso dal fondatore, oppure che si propongono uno scopo non rispondente più ai bisogni dei tempi e alle nuove condizioni sociali, trasformando così la beneficenza in previdenza (1). Sarà ciò lecito, conforme ai principii posti sulla riforma delle Opere Pie?

Le condizioni economiche e sociali della moderna civiltà sono mutate radicalmente in confronto di quelle dell'epoca, nella quale ebbe origine il maggior numero degli istituti di beneficenza: il principio religioso ha avuto principale influenza nella loro creazione, per cui i fondatori, conformemente alle idee dei tempi, furono molto ascetici, talora troppo poco curanti dei bisogni della vita presente. D'altra parte alla loro mente non potevano presentarsi altri modi migliori di beneficenza, che si manifestarono solo più tardi grazie ai progressi della scienza, della ragione e degli stessi bisogni umani; per

(1) In tale senso si pronunziarono il Congresso Internazionale di Beneficenza tenuto a Milano nel 1880, il Congresso regionale operaio piemontese tenuto a Torino nello stesso anno, e il Congresso Provinciale delle Società operaie bolognesi, i cui rappresentanti indirizzarono anzi in proposito una lettera al Ministro dell'interno Depretis.

cui dalla meravigliosa fecondità e varietà dello spirito caritativo sorsero istituti, che oggi non hanno più ragione di esistere non corrispondendo più ai nuovi bisogni dell'epoca, o almeno vogliono essere modificati e coordinati colle mutate condizioni sociali.

147. Intanto dall'ingente patrimonio, di cui dispongono le numerose Opere Pie esistenti in Italia, attualmente si ritrae un utile molto limitato, ed esse si mantengono quasi segregate dalla nuova vita sociale. La moderna economia sociale, le tendenze, i sentimenti, le aspirazioni, l'indirizzo generale dei nuovi tempi esigono che la beneficenza non si limiti soltanto come per lo passato ad accordare al bisognoso un soccorso momentaneo, ma si faccia essenzialmente preventiva e tale da mettere il povero, secondo la celebre frase di Riccardo, in grado di farne senza.

Per conseguenza si manifesta imperiosa ed urgente la necessità della riforma delle Opere Pie ponendole in armonia e coordinandole coll'ambiente della moderna vita sociale e colle nuove convenienze pubbliche, per modo che possano compiere in modo migliore e più sicuro l'importante missione cui sono destinate.

A questo intento non si può nè si deve certo riuscire colla rivoluzione, che distruggendo tutto il passato portasse ovunque una fittizia uniformità; chè allora si violerebbero i diritti altrui e si offenderebbero sentimenti sacri che devono essere rispettati. Non si devono anteporre altri interessi a quello supremo della libertà in sè medesima considerata e subordinata al pubblico bene. Occorre riformare molte istituzioni, ma col principio di libertà, rispettando le varietà naturali e spontanee delle manifestazioni delle libertà individuali. Salve le esigenze del pubblico benessere, occorre rispettare tutte le opinioni, non violentare perciò le manifestazioni della be-

neficenza, che ciascuno ha creduto nelle diverse epoche di dover preferire; occorre conciliare la conservazione e il progresso, il rispetto della volontà del fondatore colle innovazioni necessarie per mettere in armonia coi nuovi tempi le antiche istituzioni e provvedere ai nuovi bisogni sociali.

148. Ora data la tendenza attuale di restringere sempre più il campo della beneficenza riducendola nei confini suoi indispensabili per estendere invece sempre più le manifestazioni e gli effetti della previdenza; dimostrata l'insufficienza delle istituzioni caritative, che male adempiendo al proprio scopo accrescono il male cui tendono invece di porgere rimedio; data la necessità da parte dello Stato di fondare una Cassa Nazionale di pensioni per la vecchiaia e per conseguenza la necessità di assegni straordinari, ne consegue esser lecito e legittimo destinare a questo scopo i proventi delle sovraindicate Opere Pie.

Tale diversa destinazione risponde anzitutto al moderno indirizzo della vita economica e sociale, alle tendenze, ai bisogni ed alle aspirazioni moderne; inoltre bene intesa ed attuata nei giusti limiti non viola punto la volontà dei fondatori.

Infatti è naturale che essi inclinassero a destinare i loro beni a scopo di beneficenza vissuti in tempi, nei quali questa dominava sovrana ed assoluta, mentre la previdenza era pressochè ignota. Ma certissima cosa è che quegli stessi fondatori, se vivessero all'epoca nostra, in cui le istituzioni di previdenza hanno preso uno slancio e un'estensione straordinaria e meravigliosa e sono meglio capaci di soddisfare ai bisogni pubblici, ai quali ora malamente provvede la beneficenza, certissima cosa, ripetesi, che essi non tarderebbero e non dubiterebbero di rivolgervi i loro patrimoni.

149. La Cassa pensioni di vecchiaia si propone appunto

lo scopo nobilissimo di assicurare il necessario all'esistenza per la vecchiaia mediante il pagamento di un contributo annuo spontaneo e libero, sostituendosi così agli attuali ricoveri ed ospizi di carità, incompatibili coi principii d'indipendenza e di responsabilità individuale. Data la necessità per la Cassa pensioni di un assegno straordinario, non vi può essere difficoltà a costituire tale assegno coi proventi di quelle Opere Pie, che non sono più in grado di raggiungere lo scopo speciale loro prefisso dal fondatore, e più specialmente di quelle che attualmente hanno per iscopo di dare ai vecchi inabili al lavoro un ricovero ed un asilo. Esse non sono che un ricordo dei tempi passati e devono essere riformate in omaggio al principio dell'indipendenza del povero, al quale ripugna di dover cadere a carico della beneficenza pubblica per non essere più capace di procurarsi col lavoro il necessario per l'esistenza.

Chè anzi, a rinvigorire il sentimento della dignità e della responsabilità individuale, la Cassa pensioni nazionale pone gli operai in grado di assicurarsi una pensione per la vecchiezza a condizione di concorrere coi proprii risparmi pagando un annuo contributo. Così si sviluppa la previdenza e la fiducia in sè; poichè mentre da una parte, aboliti i ricoveri pei vecchi in generale, si toglie la speranza ai neghittosi e agli scioperati di trovare poi, quando saranno vecchi, aperto un asilo; dall'altra si infonde in coloro, che unicamente col lavoro provvedono ai bisogni della vita, un'utile fiducia in sè stessi e la sicurezza tanto efficace e salutare del proprio avvenire, grazie alla certezza che non verranno a mancare i mezzi di sussistenza, anche quando verrà a mancare per la tarda età la potenza del lavoro.

150. Da tutte queste considerazioni è facile rilevare se la Cassa pensioni nazionale di vecchiaia debba essere operaia o generale.

La fondazione da parte dello Stato di un'istituzione, che provveda per tutti indistintamente i cittadini al servizio delle pensioni di vecchiaia, può forse parere un'applicazione di teorie socialiste. Ma neppure si potrebbero ammettere al beneficio di essa i soli operai, quelli che vivono unicamente dei frutti del proprio lavoro manuale giornaliero, sotto pretesto che non manchino per tutti gli altri, che sono capaci di maggiori risparmi, Compagnie private di assicurazione.

Anche prescindendo dalle difficoltà grandissime e dalle incertezze inevitabili, che presenterebbe la definizione dell'operaio, e quindi la determinazione di chi debba esser ammesso ai benefizi della Cassa pensioni, chi debba esserne escluso, è d'uopo riconoscere che gli operai non sono i soli, che abbisognino della Cassa pensioni fondata dallo Stato per assicurarsi un pane pei vecchi giorni. Senza dubbio gli operai sono la maggioranza di quella numerosa categoria di persone, che ne abbisognano; ma non sono evidentemente i soli: basta pensare a quelle numerose e rispettabili classi sociali, che ondeggiano quasi tra la miseria e una certa indipendenza sociale, e che non possono assolutamente essere abbandonate a sè stesse.

151. Tanto meno poi si può accettare il principio per cui si dia diritto di partecipare ai benefizi della Cassa pensioni nazionale ai soli soci effettivi delle Società di mutuo soccorso allo scopo di accordare per tal modo un premio morale ed economico alla previdenza, agevolando e rinvigorendo nel tempo stesso il savio spirito di associazione, l'onesto amore al risparmio.

Alla ragione generale e di per sè decisiva, già enunciata, si deve ora aggiungere la speciale considerazione che le Società di mutuo soccorso, per quanto siano già estese e diffuse e vadano estendendosi ogni giorno più, mancano però tuttora

in alcuni luoghi, specialmente nell'Italia Meridionale, sicchè questi rimarrebbero ingiustamente esclusi dal beneficio.

Inoltre la previdenza dell'operaio deve essere libera e spontanea in tutto; non si può quindi rendere indissolubile l'onere pei sussidi di infermità da quello per la pensione di vecchiaia, sì che quelli che non vogliono o non possono provvedere alla doppia forma di previdenza siano costretti a restar privi del beneficio della pensione.

152. La Cassa pensioni di vecchiaia deve dunque essere generale, aperta a tutti. Ciò del resto è conforme al fondamento stesso di tale istituzione. Essa infatti entra nel novero di quei servizi pubblici, che rende lo Stato e perchè corrispondono al suo fine essenziale e alla stessa sua missione, e perchè non potrebbe renderli in modo altrettanto economico e sicuro l'industria privata: tutti i cittadini, senza distinzione, devono per conseguenza poterne godere i benefici.

Di più l'azione dello Stato mira anche a moralizzare le popolazioni, a diffondere e rendere generale l'abitudine del risparmio e della previdenza: ora lo Stato contraddirebbe a questo suo scopo non ammettendo al beneficio della Cassa pensione tutti i cittadini, molti dei quali, o non essendo in grado di pagare le tariffe richieste dalle Compagnie private, o non avendo in esse sufficiente fiducia, non avrebbero modo o almeno facilità di attuare la previdenza.

153. Per tal modo però i vantaggi dell'istituzione non ricadranno forse più a quelli, che non ne abbisognano, che alle classi lavoratrici?

L'inconveniente, che in realtà sarebbe molto serio, si può togliere facilmente collo stabilire il limite massimo della pensione conseguibile. Così si fa in Inghilterra, in cui l'atto del 1833 non permetteva che la pensione eccedesse 765 lire; quello del 14 luglio 1864, 1250 lire; così pure si fa in Francia, in

cui il massimo della pensione è 1500 lire; nel Belgio, 1200, e si doveva fare in Piemonte (1200).

Questa disposizione è logica e pienamente giustificata dal fatto, che quando uno è in grado di pagare un contributo tale da assicurarsi una pensione maggiore, può benissimo provvedere al proprio avvenire impiegando i capitali di cui dispone in uno dei tanti modi che offre l'industria moderna.

Così si possono evitare i pericoli, ai quali darebbe luogo la Cassa pensioni generale, senza alcun limite massimo per la pensione, e si coordinano i due caratteri di tale istituzione, che intesa specialmente a provvedere alle classi operaie non può da un canto esser loro esclusiva e costituire un privilegio, dall'altro però non deve servire come mezzo troppo comodo per chi è in grado di poter provvedere altrimenti al proprio avvenire.

154. Data l'esistenza della Cassa pensioni nazionale, l'assicurarsi una rendita per la vecchiaia deve essere un fatto rimesso interamente ed esclusivamente al libero volere dei singoli, non imposto dalla legge a tutti i cittadini.

Il risparmio e la previdenza, per quanto utili, anzi indispensabili a tutti i cittadini, sono pur sempre virtù, rifuggenti quindi da ogni coazione.

Nè vale osservare che se non si può imporre la carità o la beneficenza, perchè esse riescono di aggravio a chi le fa senza procurargli nessun utile materiale diretto o indiretto, la previdenza invece si può imporre per la sua natura speciale e per gli effetti che produce, poichè mira a prevenire ed evitare mali futuri individuali e sociali; e pur riuscendo onerosa per chi è costretto a praticarla, è tale però da giovargli in definitiva direttamente e da compensarlo con benefici effetti futuri, rivolti a lui personalmente.

Essa inoltre interessa la società, è essenziale al benessere

e alla sicurezza generale: ora siccome non basta in alcuni casi l'educazione per farne apprezzare tutte le benefiche conseguenze e renderla generale, nulla pare impedisca che si ricorra alla coazione, utile in questo caso per l'interesse generale della società.

Del resto si ha già attualmente un esempio di previdenza coatta negli impiegati governativi, ai quali si retribuisce uno stipendio minore di quello, che loro spetterebbe e che potrebbero conseguire applicandosi in altro modo, appunto per provvedere alla loro pensione di vecchiaia.

155. Però per quanto lo Stato possa aver interesse a che i cittadini siano virtuosi e previdenti, non può tuttavia forzarli per legge ad esser tali senza ledere la loro individuale libertà. I popoli possono essere variamente virtuosi, e lo dimostra la storia che rileva sotto questo aspetto le differenze tra popolo e popolo; ma non si tratta di vedere se la riunione di più individui possa avere le virtù proprie degli individui medesimi; bensì se si possa con apposite leggi costringerli ad avere certe virtù.

Ma appunto perchè la previdenza arreca grandissimi vantaggi a chi la pratica, pare possa essere imposta; tanto più che molti forse non sono previdenti, perchè non sanno apprezzarne i vantaggi, sono indecisi sul modo di agire: invece costretti obbediscono forse di mal animo; ma quando verrà il tempo di godere i frutti della propria previdenza, benediranno di cuore a quella coazione.

Pur non disconoscendo i vantaggi, che può arrecare in alcuni casi la beneficenza coatta, essi però non sono tali da legittimarla, tanto più che molti e gravi inconvenienti non possono a meno di derivare dalla medesima; sicchè è migliore partito quello di riuscire allo stesso scopo senza coazione e colla sola educazione.

I vantaggi, che derivano dall'uso della libertà, non sono certo così immediati come quelli che si potrebbero per avventura trarre dalla coazione; ma sono più duraturi e di gran lunga più atti ad elevare moralmente ed economicamente gli individui, più opportuni perciò ad un popolo colto e civile.

Nè vale addurre l'esempio degli impiegati governativi, poichè se è vero che una volta entrati in carriera la previdenza per la vecchiaia è loro imposta, non è men vero però, e questo è decisivo, che essi potevano o non ad arbitrio accettare l'impiego; se l'accettarono, rinunciando ad uno stipendio maggiore in una carriera privata, ciò fecero spontaneamente appunto per assicurarsi una pensione per la vecchiaia: per tal modo la previdenza è esercitata in realtà liberamente, per quanto a primo aspetto possa parere il contrario, è voluta dall'individuo, è uguale a quella di chi spontaneamente destina una parte dei suoi guadagni al pagamento di una quota di assicurazione in una Compagnia privata.

156. Vi ha poi una ragione fondamentale e per sè stessa decisiva, che si oppone ad accettare il sistema della previdenza legale, come quella che deriva dal concetto stesso informatore del sistema. Obbligando l'operaio a risparmiare una parte del proprio guadagno per provvedere alla vecchiaia, si suppone legalmente che esso guadagni tanto che basti per provvedere ai bisogni presenti e per fare di più qualche risparmio; nasce quindi inevitabile l'obbligo nello Stato di supplire all'insufficienza dei salari e di determinarne con regolamenti la misura, poichè non si può obbligare l'operaio a far ciò, che non sia in grado di attuare. Tale è il sistema Tedesco propugnato da Bismark, il quale forzando i lavoratori alla previdenza, esonera i lavoratori che guadagnano meno di 750 marchi dall'obbligo di risparmiare essi, e impone tale obbligo ai loro principali e alla Comunità; solo quando percepiscano

più di 750 marchi sono obbligati a concorrere alla metà del carico.

Ora tutto ciò è assolutamente incompatibile coi buoni principii della scienza economica, ai quali ripugna qualsiasi ingerenza da parte dello Stato nella determinazione dei salari.

Dunque data la necessità di una Cassa Nazionale per le pensioni di vecchiaia fondata dallo Stato, base di essa deve essere la previdenza libera, poichè altrimenti si invaderebbe illecitamente il campo della libertà e dell'iniziativa individuale.

157. Così intesa ed attuata, la Cassa pensioni nazionale per la vecchiaia non è una istituzione socialista, ma una istituzione economico-sociale; economica, perchè si fonda sul lavoro e sul risparmio; sociale, perchè ha base nella cooperazione dello Stato. Suo scopo è di agevolare all'operaio la formazione di un piccolo capitale, far sì che esso sia fruttifero e possa servire ai suoi bisogni essenziali negli ultimi anni di vita; sicchè i termini sono due: da una parte il risparmio, dall'altra i frutti di esso e l'aiuto al suo aumento. Per tal modo lo Stato non eccede le sue funzioni e non esce dai limiti razionali e legittimi della sua azione.

Ma forsechè dovrà esso concedere pensioni a tutto il mondo? L'obbiezione oscura, non risolve il problema; ed è infondata perchè lo Stato non dà pensione a nessuno, ma si limita unicamente ad agevolare ai previdenti l'impiego dei loro risparmi e la formazione di una pensione senza sostituire la propria azione all'iniziativa individuale. Che anzi intanto si manifesta tale azione, in quanto e solo siasi già liberamente e spontaneamente esplicata e svolta l'opera individuale con una serie continuata di atti, che hanno origine nel lavoro e per fine la previdenza, appunto per coordinarla, integrarla e renderla atta al conseguimento del suo proprio fine.

158. Per tal modo non vengono menomamente scemate l'energia e l'iniziativa individuale.

Infatti il primo e principal fattore della Cassa pensioni è sempre un atto libero di previdenza di chi spontaneamente si presenta ad essa per farvisi inscrivere, sicchè rimane integra e intatta la responsabilità individuale. All'atto individuale di previdenza tien poi dietro un premio, che è uno stimolo a continuare. Nè in ciò vi ha nulla a ridire: si danno infatti premi per eccitare e segnalare lavori utili, invenzioni, scoperte ecc. senza che nessuno mai abbia dubitato sulla convenienza ed opportunità di tal fatto; non si può dunque imporre allo Stato di astenersi in tutto e per tutto da ogni sorta di aiuto alla previdenza, anche da quelli che sotto forma di premi la suscitano e la rendono continua ed efficace.

Nè è vero che con tal sistema si accresca il numero dei cittadini dipendenti dallo Stato, si snervi la forza dei popoli abituandoli a tutto domandare e aspettare dallo Stato, ovvio essendo che quando un cittadino si è assicurato una rendita vitalizia rimane indipendente così come era prima di assicurarsela.

La istituzione di una Cassa nazionale fondata dallo Stato promuove l'accentramento; ma esso è inevitabile perchè occorre rimuovere il più che sia possibile i pericoli di perdita e l'alea; donde la necessità di un numero molto grande di assicurati, e quindi di una Cassa unica.

159. Contro di essa però non si può a meno di rilevare come l'assicurazione di una pensione per la vecchiaia sia un contratto multiforme nei suoi atteggiamenti, vario e suscettivo di tante modalità diverse, tale insomma da non poter assumere la forma austera di un pubblico istituto. Lo Stato è monotono, lento, uniforme per necessità di cose nei suoi

andamenti, manca dello spirito flessibile e dei mezzi di adattamento alle varie esigenze degli affari.

Si aggiunga la sfiducia e il timore degli assicurati di non poter risparmiare tanto da soddisfare periodicamente e puntualmente gli obblighi assunti verso la Cassa pensioni. La puntualità dei pagamenti non è possibile in alcuni casi, come durante malattie, scioperi forzati o provocati, crisi industriali ecc.: ora le Società di mutuo soccorso hanno bensì il difetto di non poter assicurare in modo certo ed assoluto la pensione, ma d'altra parte presentano questo grande vantaggio, che, conoscendo da vicino il socio, possono fidarsi di lui e senza grave danno concedere more al pagamento del contributo. Tale aspetto benevolo e benefico pare non possano invece assumere per necessità della loro stessa natura le Casse pubbliche della vecchiaia, che devono essere inesorabili: « in esse non vi sono anime affrattellate, ma numeri lineati » (1).

160. Anzitutto non si può dire *a priori* che la Cassa pensione nazionale manchi necessariamente per la stessa sua natura dello spirito flessibile e dei mezzi di adattamento alle varie esigenze. Dato il principio, che è base dell'istituto, esso presenta moltissimi modi di attuazione pratica, può assumere diverse forme, che permettono appunto di soddisfare al bisogno della varietà e dell'adattamento a diverse esigenze.

L'uniformità non è indispensabile, come appare all'evidenza dal progetto Berti, che tenta felicemente di adattare la varia flessibilità degli affari di assicurazione a un istituto di Stato, come ebbe a riconoscere lo stesso Luigi Luzzatti per quanto avverso al principio fondamentale informatore del progetto stesso.

Non è neppure assoluto e irreparabile l'altro inconveniente

(1) LUIGI LUZZATTI, *Previdenza libera e legale*.

che si addebita alla Cassa nazionale. Il concetto di rendere obbligatoria la periodicità dei versamenti prevalse a gran maggioranza nella Commissione istituita nel 1879 per studiare la questione delle pensioni di vecchiaia: in essa fu opportunamente osservato che, a parte la necessità del servizio, per tal modo si raggiunge il vantaggio considerevolissimo di abituare l'operaio al risparmio metodico, ordinato, sistematico e continuo.

Ciò però non conduce necessariamente ad una assoluta severità e ad un rigore estremo sì da non concedere mai e per nessun motivo mora al pagamento come possono invece fare le società di mutuo soccorso. Vi sono casi in cui una mora è indispensabile per l'assoluta impossibilità dell'associato di pagare la propria quota, e la Cassa nazionale può benissimo provvedervi.

Nel progetto Berti, ad esempio, essa è così organizzata da poter essere indulgente alle more e compiere molti di quegli uffici paterni, che rendono così preziosa l'opera dei sodalizi di mutuo soccorso. Sotto questo aspetto pertanto non sono fondate le censure, che si muovono a tale istituzione.

161. Ma non è forse lo Stato un cattivo amministratore, che fa sempre peggio dei privati? Non bisogna dimenticare i pericoli della burocrazia e dell'accentramento, le gravi spese inevitabili di amministrazione, gli inconvenienti che derivano dall'affidare allo Stato cospicui capitali e la soverchia responsabilità, che si addossa al medesimo.

Senza prendere in minuto esame tutte queste considerazioni, basta rilevare che in massima le difficoltà non sono insuperabili, nè tali da far desistere dall'attuazione dell'istituto in discorso. Esse furono già vinte altrove, e pur potendosi discutere sui varii modi di provvedere in proposito, basta

constatare il fatto che non pregiudicano punto il principio fondamentale fin qui sostenuto.

Nè vale addurre l'esempio di paesi, nei quali esiste la Cassa pensioni di vecchiaia fondata, amministrata e garantita dallo Stato, osservando come con essa non sia stato risolto il problema del modo di provvedere convenientemente e con sicurezza alle pensioni di vecchiaia. È ovvio infatti che colle conseguenze di determinati modi di attuazione pratica di un principio non si può infirmare la bontà in generale del principio stesso, tanto più quando, come nel caso presente, vari e diversi sono i sistemi di applicazione concreta: (per citare un solo esempio, la Cassa nazionale propugnata dal Berti è ben diversa da quelle esistenti in Francia e nel Belgio).

Certo tale istituzione abbisogna di un certo tempo per essere conosciuta e compresa in modo da estendersi e produrre tutti i benefici effetti, di cui è capace. Ciò dipende dal fatto che nelle menti volgari la previdenza intesa a provvedere a bisogni lontani, i cui effetti perciò non si manifesteranno che tardi, è compresa ed apprezzata meno di quella a effetti immediati, tanto più se si pensa alle difficoltà del risparmio ed ai gravi sacrifici indispensabili pel medesimo. Ma appunto per ciò è necessario di non ritardare l'istituzione della Cassa pensioni, poichè lo stimolo al risparmio e alla previdenza dipendono anche dalla facilità, che essi presentano, e dalla certezza di riuscire allo scopo che con essi si intende conseguire.

Infortunii del lavoro.

162. Dagli istituti intesi ad assicurare una pensione per la vecchiaia devono tenersi distinti quelli destinati ad assicu-

rare contro gli infortunii del lavoro; due bisogni egualmente sentiti e imprescindibili, ma che richiedono leggi speciali a ciascuno di essi e speciali modi per provvedervi. Nelle moderne officine, come sui campi di battaglia, giacciono bene spesso gloriosamente feriti e morti: anche la civiltà ha sotto un certo aspetto le sue vittime, e lo sviluppo delle industrie ha pur troppo per inevitabile compagno l'aumento degli infortunii: tutti i giorni molti lavoratori mettono a cimento la vita e l'integrità della persona, e molti pur troppo restano soventi vittima.

Sacro pertanto ed urgente è l'obbligo di provvedere al loro soccorso: le tendenze ed i sentimenti moderni non permettono più di elevare in questi casi a regola generale la beneficenza, esigono invece che domini sovrana la previdenza. Aspettare che l'infortunio abbia colpito l'operaio per venire in suo soccorso è contraddire ai suoi sentimenti di dignità e di indipendenza, trovandosi egli in conseguenza dell'esercizio della sua professione continuamente in mezzo ai pericoli: è invece necessario prevenire gli infortunii e porgere agli operai mezzi acconci per assicurarsi contro i medesimi e garantire un'esistenza indipendente durante e dopo di essi (1).

(1) Accanto a questo problema, d'indole economico-sociale, se ne presenta un altro, d'indole prettamente giuridica, attinente per sua natura al diritto civile, relativo cioè alla responsabilità civile dei padroni, imprenditori ed altri committenti per i casi di infortunii del lavoro. L'uno e l'altro si presentano in pratica strettamente connessi fra di loro non solo, ma inscindibili: dal lato scientifico invece, e a scopo di studi teorici, essi debbono per la diversa intima natura essere tenuti essenzialmente distinti.

Sicchè conformemente ai limiti e al carattere di queste considerazioni si prescinde dallo studio della questione giuridica, non tralasciando però di accennare alla generale agitazione manifestatasi ultimamente in proposito, al progetto Berti-Zanardelli 19 febbraio 1882, e ai recenti scritti di G. P. CHIRONI, *Studi Senesi* I, 1884, fasc. 2, pag. 127-155 e fascicoli 3-4, pag. 231-305, e *La colpa nel diritto civile odierno: Colpa extra-*

163. Nella soluzione di questo problema, che agita tuttora le menti dei pensatori e degli uomini politici, il sistema dell'iniziativa privata può assumere diverse forme.

Anzitutto si presentano le istituzioni di patronato, consistente nella spontanea cooperazione dei proprietari, i quali assicurano interamente o in parte i loro operai contro gli infortunii del lavoro o per un sentimento filantropico o per bene inteso interesse personale, assumendo interamente a loro carico la spesa, o ponendone una parte a carico degli operai mediante una ritenuta sul loro salario.

Queste istituzioni esercitano senza dubbio una benefica influenza per l'armonia e l'unione che creano tra operai da una parte e capitalisti e imprenditori dall'altra. In questo argomento non si possono muovere al patronato tutte le obiezioni, che nel caso di provvedimenti per la vecchiaia sono veramente decisive. I due casi sono sostanzialmente diversi. nel caso di assicurazione di una pensione per la vecchiaia, malattia naturale, che incaglia tutti indistintamente gli uomini, il patronato può includere l'idea di beneficenza a detrimento della dignità e dell'indipendenza del lavoratore; invece nel caso di infortunio del lavoro il padrone, assicurando i suoi operai, bene spesso non fa che adempiere ad un suo dovere, corrispondente alla responsabilità che gli compete per l'infortunio stesso.

Chechè sia di ciò, trattandosi di un interesse pubblico eminentissimo, lo Stato non può abbandonarne la cura uni-

contrattuale, Vol. I, pag. 130-157; G. FUSINATO, *Gli infortunii sul lavoro e il diritto civile*, Roma 1887; E. CAVO, *Gli infortunii del lavoro*, Studio Milano 1886; A. RENOARD, *La question des accidents du travail*, Paris 1886, estr. dalla *Riforma sociale*; M. AMAR, *Studi di diritto industriale*, p. 412-494; E. SERGARDI, *La responsabilità civile negli infortunii sul lavoro*, Pisa 1886.

camente all'iniziativa privata per quanto essa possa convenientemente provvedervi: la sua azione potrà forse essere solo indiretta, ma in ogni caso è evidente e incontrastabile.

164. Contro gli infortunii del lavoro non potranno assicurarsi gli operai stessi, valendosi delle compagnie private nazionali ed estere, che presentano grande solidità e garanzia sicura?

Sebbene le società private abbiano grandissimi titoli alla benemerenza e alla fiducia, tuttavia è difficile che esse ne ispirino agli operai tanta quanta è necessaria per raggiungere questi fini più particolari, ricorrendo essi assai più volentieri ad un istituto che abbia carattere pubblico.

Per tutte queste considerazioni al principio dell'iniziativa individuale alcuni vorrebbero sostituire quello dell'assicurazione obbligatoria degli infortunii del lavoro da parte dello Stato.

165. Siccome la legge obbliga i principali a indennizzare gli operai per gli infortunii cagionati per colpa o per omissione dei capi e dei loro dipendenti, così il miglior partito parrebbe quello di rendere obbligatoria l'assicurazione. Ma il ragionamento è errato: l'assicurazione obbligatoria non può svincolare il proprietario della responsabilità che gli compete per l'infortunio; altrimenti si fomenterebbe l'imprevidenza quanto alle cautele necessarie per la tutela della salute e dell'integrità della persona degli operai. Il fabbricante accetterebbe molto volentieri l'obbligo di assicurare i suoi operai, se con ciò fosse svincolato da ogni sua responsabilità.

Qualunque sistema di assicurazione si adotti, è dunque indispensabile determinare anzitutto per legge quale responsabilità incomba ai padroni, imprenditori ed altri committenti pei casi di infortunio uniformandosi ai principii del nuovo diritto industriale e della nuova vita operaia, rendendo effet-

tiva la responsabilità, abbreviando la procedura e facilitando al danneggiato l'esercizio delle sue ragioni.

Il compito razionale e legittimo dello Stato non può estendersi oltre: per quanto sia necessaria l'assicurazione da parte dei padroni a favore degli operai stessi o anche degli uni e degli altri insieme, la legge non può stabilire direttamente il principio dell'assicurazione obbligatoria. Lo Stato non ha il diritto nè il mezzo di comandare in via generale quei provvedimenti di previdenza, che ora si incontrano in alcuni casi speciali e sono dovuti alla libera e spontanea iniziativa dei privati; soltanto può e deve emanare precetti generali, che stimolino i proprietari di fabbriche e gli imprenditori ad assicurare i loro operai contro gli infortunii del lavoro, ma rispettandone sempre la libertà.

166. In Italia si è provveduto all'assicurazione contro gli infortunii del lavoro colla legge 8 luglio 1883, dando con essa vita ad un'istituzione di previdenza, fondata sopra una Confederazione di Casse di risparmio, le quali fanno fronte in proprio alle spese di amministrazione e ai rischi dell'esercizio (1). Ciò corrisponde appunto ai concetti e all'indirizzo moderno, che tende a trasformare la beneficenza in previdenza, estendendone sempre più il campo d'azione.

(1) Fra gli istituti di previdenza si debbono pure annoverare le Casse di risparmio. Dal fatto che molte di esse hanno avuto origine dalle Opere Pie e si propongono come scopo indiretto e secondario la beneficenza, se ne dedusse la natura di Opere Pie; ma erroneamente, inquantochè queste intendono a provvedere con mezzi propri ai bisogni delle classi meno agiate, mentre le Casse di risparmio tendono a migliorarne le condizioni coi mezzi che traggono dall'opera esclusiva delle classi stesse; donde una differenza caratteristica fra di loro.

La vera e propria natura delle Casse di risparmio si desume dal fine, cui intendono: siccome in sostanza loro scopo è di raccogliere i risparmi dei privati, collocarli nel loro interesse, specialmente a favore delle classi meno agiate, così appare evidente la loro caratteristica di istituti di previdenza.

Infatti gli Statuti delle Casse di risparmio dispongono che gli avanzi dei redditi siano specialmente destinati ad istituzioni di beneficenza; ma è miglior cosa che esse, quali embrioni degli istituti di previdenza, si vadano collegando con questi ultimi, aiutandoli nel loro svolgimento e promuovendone la diffusione (1).

Si è adunque creato un istituto non privato o locale, ma autonomo; aperto a tutti ed esercitato senza scopo di lucro, con carattere pubblico senza essere organizzato direttamente dallo Stato, e che si presenta nel tempo stesso, per dir così, casalingo e domestico, tale insomma che gli operai possono ricorrervi con facilità e con fiducia. Per esso il lavoratore, che può esser colpito da un infortunio nell'esercizio della sua professione senza che per le speciali circostanze di fatto sia tenuto a rispondere il proprietario, ha mezzi acconci per temperarne le conseguenze mediante il pagamento di un premio, il più mite che si possa desiderare.

167. Così si è tenuta una via di mezzo tra l'assoluta iniziativa privata e l'intervento eccessivo dello Stato, dando all'uno e all'altro la parte necessaria. « Questa legge, come osservò il « ministro Berti in occasione della sua discussione alla Camera « dei Deputati, inizia un savio, temperato e prudente intervento « dello Stato senza cadere negli eccessi della previdenza imposta « e coatta » (2).

(1) Si veda inoltre il Regolamento per l'attuazione della legge approvato con R. Decreto 26 marzo 1884; l'ulteriore legge di modifica 23 dicembre 1886 e il R. Decreto 24 luglio 1887, in virtù del quale, in modificazione dell'art. 10 lettera *d* della legge 8 luglio 1883 per le assicurazioni pei casi di infortunio da cui derivi l'impotenza temporanea al lavoro, non è più necessario che questo superi un mese: il sussidio giornaliero però non si accorda nei primi cinque giorni, ma solo a partire dal sesto giorno di infermità.

(2) Atti della Camera, 1883. — Seconda tornata del 27 giugno.

Opportunamente la legge citata 8 luglio 1883 provvede alle varie esigenze ed ai vari bisogni della pratica distinguendo l'assicurazione in individuale e collettiva, la quale ultima può essere fatta o dai soli padroni, o dai padroni insieme cogli operai, o dai soli operai uniti in consorzio (art. 9). Per tal modo si rende omaggio al principio di libertà e si afferma la responsabilità individuale, non si accrescono oltre il necessario le attribuzioni dello Stato, ma si organizza l'azione degli individui, e si promuove l'unione fra le istituzioni di previdenza italiana.

168. I benefici effetti di questo sistema sono già stati avvertiti per quanto lento e limitato sia stato il suo progresso: a dare tutti i frutti, di cui è capace, esso abbisogna di vari complementi.

Primo fra tutti si presenta una legge, che determini in modo preciso la responsabilità dei padroni, degli imprenditori e di altri committenti nei casi di infortunio degli operai nel lavoro, tutelando in modo conveniente e secondo giustizia le sgraziate vittime del lavoro.

Un altro complemento necessario della legge è l'istituzione di comitati di patronato, che stimolino gli operai e gli imprenditori all'assicurazione.

Ma la causa precipua del lento sviluppo dell'assicurazione contro gli infortuni pare consista nella poca conoscenza e nella limitata diffusione della provvida istituzione e nella mancanza del previdente principio d'assicurazione in molti operai e industriali.

Sommamente utile perciò sarebbe l'opera della stampa: com'ebbe ad osservare Luigi Luzzatti, quando si legge nei giornali di un incendio, soventissimo si trova aggiunto esser il danneggiato assicurato, ed è un bene; invece ben di rado avviene che un lavoratore colpito da un infortunio sul lavoro

sia assicurato. Or bene spetta alla stampa di incitare, all'annuncio di una disgrazia sopravvenuta sul lavoro, all'assicurazione, rilevando le condizioni vantaggiosissime offerte dalla Cassa nazionale, dalla quale esula qualsiasi idea di lucro o speculazione, la tenuità del premio necessario, la solidità e il disinteresse degli Istituti, che concorrono a formarla.

Soprattutto poi è necessaria l'opera dell'educazione per giungere a quello stato di progresso morale ed intellettuale, che faccia sentire generale e vivo il bisogno di prevenire coll'assicurazione le disastrose conseguenze economiche cagionate dall'infortunio: al che mira specialmente l'opera delle Società Operaie di Mutuo Soccorso, colle quali è necessario si colleghino strettamente tutte le istituzioni di previdenza, perchè l'opera loro riesca efficace e più completa.

Assicurazione sulla vita.

169. L'assicurazione contro gli infortunii del lavoro provvede anche al caso di morte seguita in conseguenza dell'infortunio stesso; ma non basta, poichè la vita umana volge più o meno tardi inesorabilmente al suo fine, e la morte può incogliere sul fiore degli anni senza derivare da un sinistro toccato nell'esercizio della propria professione.

Un padre di famiglia, finchè vive, può in qualche modo provvedere a sè ed ai suoi col proprio lavoro, assicurarsi una esistenza indipendente pei casi di disgrazie e di malattie e una pensione per sè per la vecchiaia; quanto alla famiglia sarà essa stessa in grado di provvedersi il necessario. Ma la morte lo può incogliere da un momento all'altro, anche nel fior degli anni, quando i suoi figli sono ancora in tenera età e bisognosi delle cure e del soccorso altrui; se ciò accade, e non siasi

provveduto in qualche modo, è inevitabile uno stato di miseria, di stenti, di privazioni e di umiliazioni, non potendo la madre da sola provvedere il necessario per tutti, nè bastando a ciò anche un discreto capitale, che il padre abbia potuto per avventura risparmiare. Questo pensiero deve essere ben triste e sconsolante per l'uomo laborioso e previdente, geloso della sua indipendenza, al quale ripugna il pensiero che dopo la propria morte la moglie abbia a condurre una vita di stenti, i figli debbano essere collocati in un istituto di beneficenza.

Esso travaglia un numero grandissimo di persone anche di una certa agiatezza, ma fornite di un impiego libero, minacciate quindi di continuo dal grave pericolo di lasciare, morendo innanzi tempo, la propria famiglia nelle strettezze. Donde la necessità di provvedervi, assicurando in caso di morte prematura una posizione indipendente e meno disagiata ai superstiti.

170. Intese a questo scopo sorsero numerose Compagnie private di assicurazione sulla vita, che garantiscono mediante il pagamento di un premio annuo corrispondente all'età dell'assicurato e alle sue esigenze una somma determinata da pagarsi alla famiglia alla sua morte, in qualunque momento avvenga. A questo bisogno cercano pure di provvedere alcune società di mutuo soccorso, assicurando una pensione alla famiglia dei soci defunti, mosse in ciò da un nobilissimo desiderio del bene; ma l'esperienza dimostrò come esse non possano con sicurezza e senza grave pericolo riuscire allo scopo.

Invece le Compagnie assicuratrici hanno preso in questi ultimi tempi uno slancio e un'estensione immensa e meravigliosa, grazie allo sviluppo della previdenza, diffondendo l'abitudine del risparmio e della previdenza. Anzi recentemente una di queste Compagnie, *La Fondiaria*, ha stabilito condizioni speciali per le classi lavoratrici, collegando l'assicura-

zione coi sodalizi di mutuo soccorso mercè l'assicurazione collettiva da parte di questi dei proprii soci.

Senonchè anche in questo argomento, che si riferisce al pubblico interesse ed al benessere sociale, l'iniziativa privata non può essere abbandonata a sè stessa, presentandosi altrimenti gravi inconvenienti, specialmente la mancanza di una garanzia seria ed efficace, poichè non tutti sono in grado di scegliere una Compagnia sicura, che mantenga senza fallire i suoi impegni.

È dunque necessario di rimediare a questi inconvenienti; e il bisogno è tanto più vivo ai giorni nostri, inquantochè sono numerose le posizioni sociali troppo precarie, che importa assicurare e garantire.

171. Le assicurazioni consistono nella ripartizione sopra una collettività di rischi incorsi da ciascuno degli individui, che la compogono, allo scopo di prevenirne e stemarne le conseguenze disastrose con minor sacrificio dei singoli.

Da questo principio pare debba derivare la necessità dell'assicurazione obbligatoria fatta dallo Stato.

In sostanza tutti i cittadini di uno Stato sono solidari gli uni cogli altri; e come l'imposta tende a garantire la pubblica sicurezza, così l'assicurazione tende a garantire la pubblica incolumità. L'assicurazione della vita del cittadino in sostanza è il contraccambio dei servizi che egli rende quando è valido alla società; e perciò costituisce un interesse sociale di primo ordine. È dunque necessario che la riparazione dei danni si effettui nelle migliori condizioni possibili, il che non possono fare la speculazione e la iniziativa privata; invece lo Stato, lungi da ogni scopo di lucro, non fa che ripartire i servizi e gli oneri sociali, realizzando a comune vantaggio una notevole economia. Sicchè parrebbe che l'assicurazione sia una istituzione pubblica, e come tale debba essere trattata.

L'errore appare all'evidenza dai principii generali già enunciati sull'azione dello Stato in tema di previdenza pubblica. Anche prescindendo dagli inconvenienti pratici del sistema non si può a meno di riconoscere come esso parta dal falso supposto che l'individuo non conosca esso stesso i proprii interessi meglio della società in cui vive: la previdenza inoltre, in qualunque forma si manifesti, è virtù; come tale si insegna, non si impone (1).

172. Non bisogna però fraintendere questo principio e dedurre dal medesimo errate conseguenze.

Ritenuto che l'individuo conosce ed apprezza i proprii bisogni ed interessi senza necessità che lo Stato glie ne imponga l'adempimento coattivo, conviene però ricercare se egli sia in grado di provvedervi, ne abbia i mezzi e la necessaria capacità. Se in questa materia è meglio attendere gli effetti della libertà, per quanto lenti e mediati, perchè più utili e benefici, è però imprescindibile dovere di preparare le condizioni più opportune allo svolgersi ed all'esplicarsi della libertà stessa.

Le accuse e le censure mosse da taluni contro le Compagnie assicuratrici sono esagerate; ma è pure esagerata la soverchia fiducia che altri vi ripone, per modo da pretendere l'assoluta libertà di azione, e negare ogni e qualunque ingerenza dello Stato a loro riguardo.

Le assicurazioni sulla vita danno luogo ad una particolarità, che non può essere trascurata: in esse le operazioni non si compiono, come nelle altre Società, in un termine rela-

(1). La prova fu fatta in Germania, ma con cattivo risultato. In Prussia ed in Svizzera fu soppressa dopo averla adottata per un po' di tempo: in Italia si ebbe a Parma nel 1850 un'assicurazione coattiva contro l'incendio stata sciolta dalla Dittatura Farini nel marzo 1860. Ora si tende a ristabilirla in Svizzera.

tivamente breve; ma invece le relazioni fra le parti durano a lungo, poichè il pagamento della somma assicurata non si effettua che tardi.

Spesso gli assicurati sono nell'impossibilità di conoscere esattamente l'andamento degli affari sociali, specie rispetto alle società estere operanti nel Regno; d'altra parte le contribuzioni degli assicurati rappresentano il prodotto del risparmio inteso a prevenire e render meno funeste le conseguenze di una morte prematura; cosicchè l'interesse pubblico esige imperiosamente che di fronte a sì gravi pericoli tali istituzioni non siano abbandonate all'arbitrio, alla temerarietà e alla mala fede delle Società, che assumono siffatte imprese.

173. In Francia la legge 24 luglio 1867 abolì del tutto l'autorizzazione governativa per qualunque Società divisa in azioni, qualunque ne fosse il capitale; ma fece eccezione per le Società tontinarie e per quelle di assicurazione sulla vita. In Inghilterra la legge del 1862 aveva parificato le Compagnie di assicurazioni alle altre Società, ma l'esperienza dimostrò i gravi inconvenienti della libertà e del difetto di sorveglianza e indusse ad assoggettare tali Compagnie a norme speciali (legge 9 agosto 1870 — 24 luglio 1871 — 6 agosto 1872).

In Italia il progetto Mancini pel primo introdusse disposizioni speciali legislative riguardo alle assicurazioni sulla vita. Il Codice di commercio del 1883 riconobbe la necessità, oltre le disposizioni generali sulle Società, di speciali norme per quelle di assicurazioni sulla vita, e sancì così coll'art. 145 l'obbligo a loro riguardo di impiegare in cartelle del Debito Pubblico, vincolate presso la Cassa dei Depositi e Prestiti, un quarto, se nazionali, la metà, se estere, delle somme pagate per le assicurazioni e dei frutti ottenuti dalle Cartelle medesime (1).

(1) Fin da principio si manifestarono gravi difficoltà nell'applicazione dell'art. 145 Cod. comm. del 1883. Sperava il Governo di potere in breve

174. Prescindendo da un esame critico dei varii modi di ingerenza dello Stato, basterà rilevare la necessità imprescindibile della medesima in una materia così grave e delicata e strettamente connessa col pubblico interesse.

Tale ingerenza però deve essere bene intesa e mantenuta nei suoi necessari confini.

Escluso il sistema di assoluta libertà senza controllo e senza sindacato alcuno, non conviene neppure riporre nell'intervento dello Stato l'unica guarentigia degli interessi pubblici e privati, affidandosi ad esso ciecamente e inconsideratamente.

Spetta agli interessati di vigilare e rendersi conto della gestione delle imprese assicuratrici. Essi però da soli o non riuscirebbero allo scopo, oppure vi riuscirebbero troppo difficilmente, anzi in modo insufficiente ed inefficace. Donde l'obbligo dello Stato di aiutarli e porli in grado di esercitare la

tempo sostituire al medesimo una legge organica sulle compagnie di assicurazione sulla vita, informata a principii più razionali, e tale da garantire nel miglior modo possibile i diritti degli assicurati senza sconvolgere l'ordinamento delle Compagnie.

Donde l'origine della circolare del ministro Berti del 26 maggio 1883, colla quale furono invitate le Compagnie anzidette a fare presso la Cassa dei Depositi e Prestiti il deposito in rendita pubblica prescritto dal citato art. 145 proporzionatamente ai premi incassati dal 1° gennaio a tutto maggio 1883.

Intanto fallì la speranza in una legge organica; ed in base a questa circolare le Compagnie dopo il maggio 1883 si astennero pressochè tutte dall'uniformarsi alla prescrizione dell'art. 145 succitato.

Soltanto nello scorso anno fu dato l'incarico alla Commissione per lo studio delle modificazioni al Cod. di commercio, presieduta dall'onorevole senatore Auriti, di preparare un progetto di legge sulle Società di Assicurazione sulla vita. Il progetto è informato ai principii più liberali, ed alla garanzia materiale ed empirica, stabilita dall'articolo 145, sostituisce opportune disposizioni intese a guarentire ed a conservare le riserve matematiche o tecniche necessarie alle Compagnie per far fronte in ogni momento agli impegni da esse assunti di fronte ai loro assicurati.

necessaria vigilanza, come si è già fatto per le società commerciali in generale, per le quali la legge, abolita la necessità dell'autorizzazione governativa per la loro costituzione, ha dato agli interessati il governo di sè medesimi, e sancito i tre grandi principii della pubblicità, della responsabilità e della garanzia, necessari perchè tale governo sia possibile ed efficace.

175. Ma non basta in questo argomento l'azione indiretta e sussidiaria dello Stato.

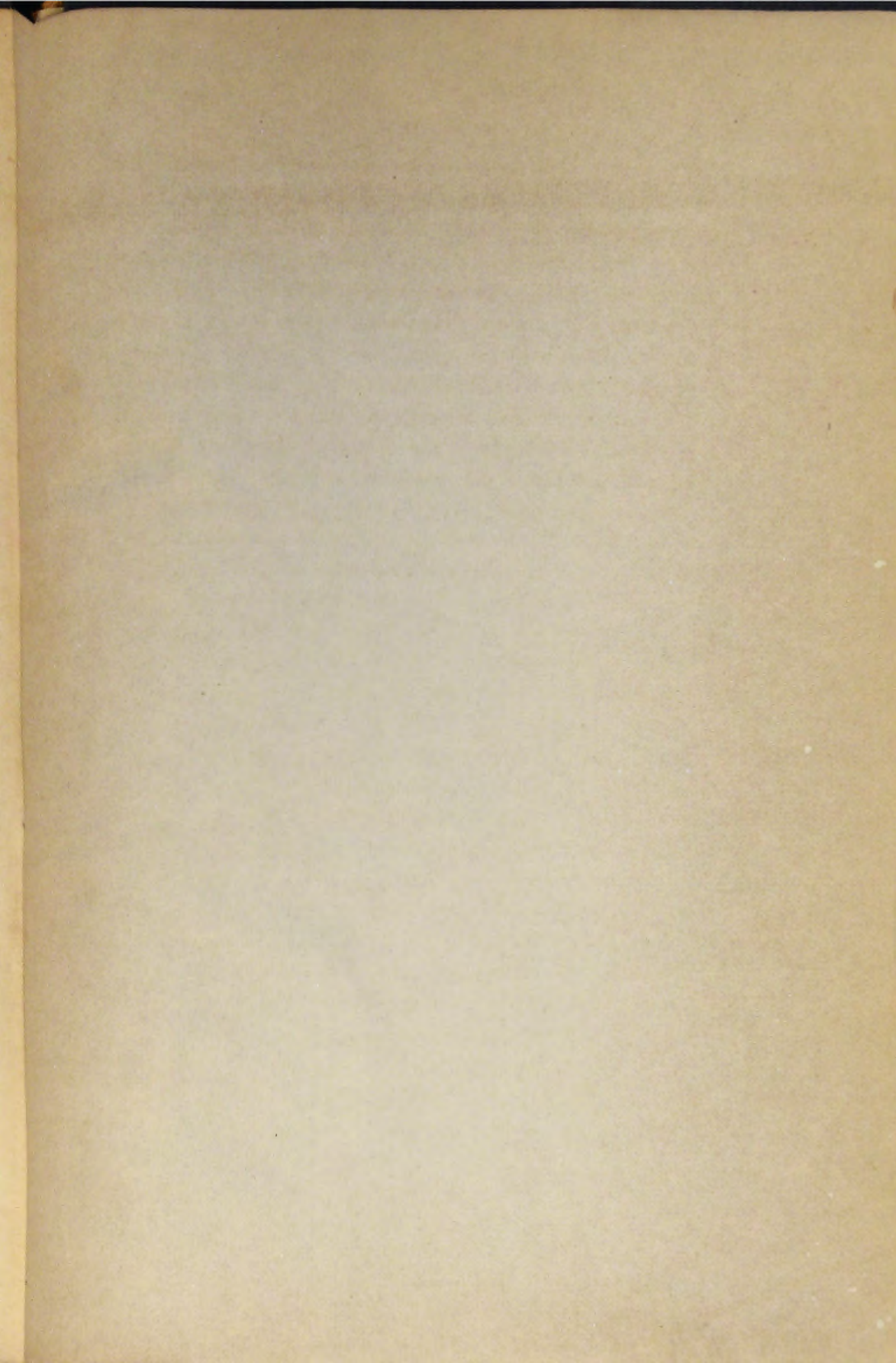
L'assicurazione sulla vita, se si diffonde fra le classi agiate dei liberi professionisti, è invece poco estesa per non dire affatto sconosciuta fra le classi lavoratrici, pur essendone fra le medesime altrettanto vivo il bisogno. Ciò dipende dalla difficoltà di provvedere, coi risparmi, di cui sono capaci, a tutte le svariate contingenze della vita; tanto più che generalmente si preferisce la previdenza avente per oggetto le malattie, gli infortunii del lavoro e la vecchiaia. Se a provvedere al caso di una morte prematura è necessario pagare un premio speciale ad uno speciale istituto, è a temere che troppo lentamente si diffonda e si estenda fra queste classi tale forma di previdenza.

A questo inconveniente però non sarebbe difficile ovviare aggiungendo alla Cassa pensioni di vecchiaia fondata dallo Stato, della quale si è già dimostrato la necessità, il servizio dell'assicurazione sulla vita. Per tal modo si renderebbe possibile un'assicurazione mista mediante un aumento del contributo necessario per provvedere unicamente alla vecchiaia, fermo sempre il limite massimo dell'assicurazione, per obbligare chi è capace di maggiori risparmi a valersi delle Compagnie private.

176. Così non si crea un monopolio contrario ai principii scientifici e non giustificato da ragioni di ordine pratico, nè

si impongono ingiuste restrizioni alla libertà individuale. La previdenza infatti è sempre ed esclusivamente rimessa al libero volere dei singoli, ma intanto la presenza di mezzi comodi e sicuri e accessibili a tutti per estrinsecarla non possono a meno che promuoverla ed eccitarla, diffonderne l'abitudine e renderla poco a poco generale nelle varie forme in cui si manifesta, attuando così quanto ebbe a scrivere Gerolamo Boccardo (1): « Sarà sempre una delle più nobili glorie dell'odierna legislazione economica e sociale l'aver creato e promosso le istituzioni di previdenza, che innalzano l'anima a ideali più puri e più conformi all'indole e agli intenti della moderna civiltà ».

(1) *Gli Eretici in Economia e la legislazione sociale.*



6-7

Archie D. Guinn

3 Feb

